

00781
12
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**HACIA LA MODERNIZACION Y UN NUEVO ENFOQUE
JURIDICO DE LA POLICIA JUDICIAL DE MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A

JESUS MARTINEZ GARNELO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. RAUL CARRANCA Y RIVAS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TOMO I

México, D. F. 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

"HACIA LA MODERNIZACION Y UN NUEVO ENFOQUE JURIDICO DE LA POLICIA JUDICIAL DE MEXICO"

	PAGINAS
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA POLICIA EN DIFERENTES EPOCAS.	
A. GENERALIDADES.....	1
B. ETAPA PRIMITIVA.....	9
C. PUEBLOS DEL VIEJO MUNDO (Grecia y Roma).....	13
D. ETAPA PREHISPANICA.....	17
1. PUEBLO AZTECA.....	19
2. PUEBLO MAYA.....	64
3. PUEBLO TEXCOCANO.....	75
E. LA CONQUISTA ESPAÑOLA.....	84
CAPITULO II	
LA POLICIA DE MEXICO, DE LA COLONIA HASTA EL SIGLO XX.	
A. EPOCA DE LA COLONIA.....	96
1. FUNCIONARIOS Y ATRIBUCIONES LEGALES PARA PERSEGUIR AL DELINCUENTE.....	98
2. DIVERSOS TRIBUNALES DE LA COLONIA.....	161
3. PROCEDIMIENTO JUDICIAL.....	185
4. BANDIDOS Y BANDOLEROS.....	188



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.

B.	EPOCA DE LA INDEPENDENCIA	207
1.	PRIMEROS AÑOS DE LA INDEPENDENCIA	208
2.	BANDIDOS Y MILITARES EN Y DESPUES DE LA INDE- PENDENCIA	285
3.	DE BANDIDO A POLICIA Y DE POLICIA A BANDIDO ...	304
C.	NACIMIENTO DE LA POLICIA EN MEXICO EN EL SIGLO XIX	311
1.	EL POLICIA RURAL DE MEXICO	324
2.	LA POLICIA EN LOS REGIMENES DE DON PORFIRIO - - DIAZ	337
3.	IMAGEN Y REACCION SOCIAL DEL PUEBLO MEXICANO -- SOBRE EL POLICIA RURAL	376
D.	EL SIGLO XX Y EL DESENVOLVIMIENTO DE LA POLICIA ME- XICANA	394

CAPITULO III

CONCEPTUALIZACION Y CLASIFICACION DE LA POLICIA EN MEXICO.

A.	CONCEPTO DE POLICIA	465
B.	FUNDAMENTACION LEGAL DE LA POLICIA JUDICIAL	510
C.	CLASIFICACION DE LOS CUERPOS POLICIACOS	510
1.	POLICIA PREVENTIVA	513
	A) ORIGEN CONSTITUCIONAL	514
	B) SU REGLAMENTACION	515
2.	POLICIA PREVENTIVA DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA	520
3.	POLICIA JUDICIAL	528
4.	POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL	529
5.	POLICIA JUDICIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS .	535
6.	POLICIA MILITAR	536
7.	POLICIA FEMENINA	539

CAPITULO IV

FUNCIONES LEGALES QUE COMO INSTITUCION AUXILIAR DEL MINISTERIO PUBLICO PERTENECEN A LA POLICIA JUDICIAL.

A.	FUNCIONES LEGALES DE LA POLICIA JUDICIAL.....	548
1.	PREVENCION.....	559
2.	INVESTIGACION.....	609
3.	APREHENSION.....	619
4.	ORDEN DE REAPREHENSION.....	623
5.	COMPARECENCIA.....	625
6.	LLAMADO.....	626
7.	LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD.....	626
8.	ACCION PURAMENTE ADMINISTRATIVA.....	650
9.	INFORMACION A LAS AUTORIDADES ESTABLE- CIDAS.....	651
10.	MANTENIMIENTO DEL ORDEN.....	652
11.	PRIMEROS AUXILIOS.....	652
B.	BREVES ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO Y SU RELACION CON LA POLICIA JUDICIAL.....	659
C.	LAS ACTAS REALIZADAS POR LA POLICIA JUDICIAL Y SU VALOR LEGAL.....	728

CAPITULO V

HACIA LA MODERNIZACION Y UN NUEVO ENFOQUE JU- RIDICO DE LA POLICIA JUDICIAL DE MEXICO.

A.	EL PROBLEMA DELINCUENCIAL Y LA CRIMINALIDAD MODERNA.....	751
B.	EL PODER DISCRECIONAL DE LA POLICIA Y SU CONTROL..	818
1.	EL CONTROL SOBRE EL PODER DE POLICIA.....	837

A)	CONTROL INTERNO	844
B)	CONTROL EXTERNO	850
1).	EL LEGISLADOR	850
2).	MINISTERIO PUBLICO	851
3).	JUEZ	854
C.	COMO DEBE SER LA POLICIA JUDICIAL EN NUESTRA SOCIEDAD?	861
1.	LA POLICIA CIENTIFICA	874
A)	ETICA POLICIAL	914
B)	EFICACIA POLICIAL	945
C)	LA CULTURA POLICIACA	994
2.	LA POLICIA EN LA COMUNIDAD	1055
3.	ORGANIZACION DE LA POLICIA JUDICIAL	1109
D.	ANALISIS JURIDICO SOBRE LA MAL DENOMINADA POLICIA JUDICIAL	1202
	CONCLUSIONES	1255
	BIBLIOGRAFIA	1275

INTRODUCCION

Penetrar al escabroso pero fascinante mundo de la policia en México desde sus orígenes hasta nuestros días, no resulta nada fácil, dados los tumultuosos cambios del desorden en el que fué creado para precisamente mantener un orden y custodiar los intereses del gobierno en turno ya sea el establecido antes de la conquista o después de ella, pero lo cierto es, que tal organización primordial y necesaria en la sociedad no representa ninguna accesibilidad para el investigador porque habrá que enfrentarse a multiples obstáculos que hasta ahora no resultan nada factibles como por ejemplo el hecho de no encontrar material bibliográfico suficiente y preciso para poder documentarse y encontrar los escollos precisos de la creación, desenvolvimiento, organización y funcionamiento de la policia mexicana, que de por si representa un misterio lleno de fantasia; por otro lado, porque en nuestro país, la policia en su devenir histórico, ha desarrollado multiples facetas que en verdad se han vivido, llenas de dramatismo pero también de heroísmo; de triunfos y de etapas que ños muestran múltiples fracasos; de etapas de decadencia y otras de gran florecimiento, en donde el policia juega el papel más importante según sea la sociedad y el estado político que guarde esta para el cambio o para su conservación.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Si aunamos todo ello al perfil humano en el que se han suscitado todos los radicales y angustiosos cambios (políticos, económicos, sociales y jurídicos) por los que ha atrevesado nuestro país nos daremos cuenta más fácilmente y entenderemos en esa medida, el porque México en realidad no ha podido despegar para formar una sociedad sino al nivel de las mejores del mundo por lo menos con un grado de superioridad sociojurídica que la que viven otros países por cuanto hace, irrefutablemente a los grupos sociales que protegen, resguardan, y custodian a la sociedad, a esa clase social o institución jurídica tan poco atendida y mal vista que persigue, investiga, controla y trata de salvaguardar los valores jurídicos de primer orden como son la vida, el honor el bien comun, la seguridad jurídica etc; me refiero pues a la policía, corporación de individuos que al parecer queremos dejar al margen de nuestra realidad pero tan necesaria para cualquier tipo de acto jurídico que realicemos en nuestra vida cotidiana; quizá los tiempos, las costumbres, los usos y modas jurídicas cambien es decir que sean diferentes y distintas no solo dogmáticamente si no desde el punto de vista de la aplicabilidad de acuerdo a los intereses de la sociedad imperante del momento, ya sea en el pueblo Azteca, en la Antigua Roma en el siglo pasado, o simple y llanamente las vivencias de nuestro presente en donde indefectiblemente los intereses para los poderosos y conservadores serán los mismos, o bien, el de una sociedad totalitaria que unen a un hombre o un grupo de individuos

a arraigarse a una comunidad y así ver por sus bienes, familia etc., pero para ello se exige un elemento reguardador que vinculen esos intereses con los de una determinada sociedad y esos elementos son y serán necesarios en el devenir humano; por ello la policía, en si, encierra matices principalmente en nuestro país de diversa índole, que al parecer hemos olvidado o hecho a un lado.

En este orden de ideas surgen múltiples preguntas que quizá no podamos contestar a fondo pero lo que si es bien objetivo; es precisamente el buscar esas respuestas que inquietan al investigador de esta área porque el policía del ayer, del presente y del futuro será siempre un tema de relevante prominencia que jamás pasara de moda e independientemente de las condiciones favorables o desfavorables en las que ubican y encuadran al policía sean mínimas en comparación al poco estudio y atención que nos merece.

¿Qué es lo que lleva al individuo mexicano a formar parte de una corportacion policiaca? necesidades económicas, protección personal, el sentirse prepotente, el buscar venganza pasadas; etc., tal vez en el desarrollo del presente trabajo demós respuestas a algunas de ellas porque precisamente para analizar cualquier problema jurídico, es necesario ir y buscar su raíz, que sino será clara y precisa por lo menos nos ilustrara para comprender y así comparar al policía del pasado

con el del presente adentrarnos por el camino de la vida tortuosa, y si se quiere fantasiosa del policía en nuestra sociedad mexicana.

Intento en el presente trabajo buscar bases científicas desde la época primitiva hasta los albores del siglo XX y de esta época hasta la actualidad con el fin de escudriñar el como porque y para que, en si, fue creado la policía dentro de la sociedad y así tener más precisa la imagen de la que ha sido la policía de nuestro país. Considero que en base a esas inquietudes y a ese afán de investigación sobre la policía de México remarcada hasta la actualidad, sea la plataforma jurídica debidamente estructurada para la formación que como institución, recobra gran importancia día con día ya que de esta manera se empezara a idar dados los aciertos y fracasos, de la misma, en una nueva "policía del futuro".

En este orden de ideas he llegado a la conclusión de que nos hallamos en este respecto, en una situación de espantosa deficiencia; mucho hemos oido hablar durante los últimos años acerca de que la "Policía Judicial", no se encuentra debidamente estructurada, ni debidamente ubicada como Organismo o Institución Auxiliar del Ministerio Público, ni mucho menos como Organismo dependiente del Ejecutivo y en ese mismo sentido, el de darle la acepción o denominación de "Policía Judicial" por no pertenecer al Poder Judicial,

etc., y no han sido escasos los esfuerzos y las ideas que se han orientado en tal dirección, como son las de los ilustres Maestros, Colín, Sánchez, Hernández Silva, García Ramírez, Carranca y Rivas, sin embargo poco al respecto se ha logrado.

Durante la década pasada algunas instituciones Juspenalistas han realizado algunos estudios sobre la "Policía Judicial", sin llegar a darle el debido análisis que en verdad se merece; por ello en el presente opúsculo no solo trato de adentrarme en cuestiones de mera metodología pedagógica, como son: sus antecedentes, su fundamentación legal, sus funciones, etc., sino que además intento abarcar en los capítulos del mismo, el encontrar y demostrar en breves líneas el fin que se debe perseguir para estructurar, organizar y formar de la mal denominada "Policía Judicial" una institución con ideales indefectiblemente científicos con miras a una adecuada investigación de los delitos, denominándole pues, "Policía Científica en la Investigación de los Delitos, y Persecución del delincuente", con un poder claramente especificado y porque no, compararla con otras Instituciones Policiacas de otros Países con el fin de reflexionar sobre el gran atraso que existe en nuestro policía, amén de buscar el verdadero objetivo de existencia de dicho Organismo, es decir, como protector de la Sociedad; de nuestra Sociedad que a pesar de ser masacrada en muchas y repetidas ocasiones, por el abuso del poder de gente sin escrúpulos o incluso analfabetas, que al ocupar

altos puestos policiacos, se aprovechan del mismo para obtener infinidad de beneficios personales, olvidando el objetivo deseado, es decir del porque fue creada y denominada como "Policia Judicial", rectora del principio custodiador de los intereses de la Sociedad.

Como es de observarse, en el indice del presente estudio, lo que se pretende intentar, es precisamente el abordar esquemáticamente un análisis completo sobre el Tema de referencia partiendo desde el Capítulo I con ciertos lineamientos históricos de este Organismo, desde la aparición de la humanidad, llamada época primitiva; tocando además algunas consideraciones sobre ciertas culturas del viejo continente de mayor relevancia como lo fueron Grecia y Roma; una por su concepción mítica y artística y la otra por su belicosidad, hasta llegar a nuestra cultura indígena arrancando con algunos puntos históricos del pueblo Azteca; cumbre de organización y poderío político y social más compacto de Mesoamérica: así como también analizar brevemente las culturas maya y taxcocana por su fuerte organización social y jurídica y por otro lado el penetrar a los diferentes cambios sociales que se suscitaron antes y después de la conquista hasta llegar a la época de independencia, claro está, enfocados estos cambios, en el importantísimo papel que jugaron estos Organismos Policiacos, hasta su culminación, es decir hasta su establecimiento y denominación legal en la Constitución de 1917, todo ello ana-

lizado en el Capítulo II.

Por cuanto hace a los Capítulos III y IV; en ellos trato de circunscribir mi estudio sobre la valoración conceptual de lo que hoy llamamos, mal, técnico jurídico, como Policía Judicial, por la gran confusión que presenta el segundo concepto, ya que nos da una idea de que dicho Organismo perteneciese al Poder Judicial y no al Organo Administrativo de Justicia como lo es la Procuraduría; asimismo en dichos apartados tocamos aspectos sobre su fundamentación legal y la gran clasificación general que existe de los diversos grupos policíacos en nuestro País y por consecuencia al penetrar exhaustivamente al estudio de sus funciones legales como también al análisis minucioso sobre el verdadero valor legal que tienen los documentos o actas realizadas por este Organismo; claro está visto desde puntos analíticos doctrinales y jurisprudenciales.

Por último en el Capítulo V doy algunos puntos de referencia sobre lo que en sí debe considerarse y ubicarse constitucionalmente a nuestra mal llamada "Policía Judicial". Remarcando en dicho apartado su importancia legal y como convivencia algunos puntos reflexivos del como debiera ser la policía en nuestra sociedad, sin señalar claro esta, un modelo específico de la misma, sino simple y llanamente, ubicarnos y centrarnos en lo que es y lo que queremos que la Policía

Judicial sea para un mañana inmediato.

Todas estas inquietudes sobre el tema en estudio, deseo que sea aceptadas e interpretadas como un mero punto de crítica reflexivo con el fin de ubicarnos en nuestra dolorosa problemática jurídico social en torno a la Policía Judicial.

En si el interés por penetrar al análisis de la Policía Judicial, en nuestro País como en aquellos innumerables que lo han adoptado, desde los más elementales Ordenamientos Jurídicos hasta los consagrados en la Constitución, han sido y seguirán siendo en mi persona, como estudioso del derecho, permanente, por la inquietud afanosa de buscar su mejor ubicación legal, estudio y objetividad de la misma, por el hecho de que no solo trasciende en un orden meramente jurídico sino por el hecho de que como Organismo llega a convertirse en un instrumento de apoyo del orden, no solo político sino también económico, jurídico y social de nuestra Nación.

Por otro lado, el hecho de que exista una íntima relación entre el Ministerio Público y la Policía Judicial según lo consagra el Artículo 21 Constitucional formen tal vez, muchos cuestionamientos que salten a la vista, sin embargo siendo mi preocupación adentrarme a la Institución únicamente de la Policía Judicial, deseo que dichas interrogantes se entrelacen en un solo punto, es decir que el Ministerio Público

dadas sus múltiples características como Organismo Técnico Investigador y persecutor de los delitos, se estudie por separado, como lo efectúo ahora con la Policía Judicial con el fin de intentar destacar las máximas definiciones y aciertos de este Organismo. Afirmando el problema no se solucionará sin embargo deseo colaborar en tan interesante Institución desafortunadamente hasta ahora muy abandonada.

Por último, dado el poco material doctrinal que existe sobre el multicitado Tema y dada la relevante importancia que reviste, recalco, deseo que las humildes aportaciones que se dan en el presente, tengan una adecuada aceptación e interpretación jurídica.

CAPITULO I
"ANTECEDENTES DE LA POLICIA
EN DIFERENTES EPOCAS"

A) GENERALIDADES

"La humanidad en los diversos grados y aspectos de su existencia ha pasado por etapas de atraso esencial y por otras de brillantes adelantos que se han suscitado ya sea progresivamente o bien dando aparentes saltos y aun retrocediendo. Ciertamente es que algunos pueblos permanecen sumamente ignorantes y mantienen sus costumbres primitivas en tanto que otras progresan de manera desmedida, tanto material como intelectual y humana". (1)

El hombre es como un compendio o resumen de la creación. Ya los antiguos sabios dijeron que el hombre es un pequeño mundo. En efecto, existe como los minerales, tiene vida como los vegetales y se mueven voluntariamente como los animales; pero además, aventajando a todos ellos, el hombre piensa, discurre, entiende y dispone del maravilloso don de la palabra, para expresar sus ideas y sus sentimientos, sus

(1) SOLIS QUIROGA HECTOR.- Sociología Criminal. Editorial Porrúa Segunda Edición. Pág. 233. México, D.F. 1977.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

dolencias y sus resentimientos . Por eso la facultad o el poder de pensar y reflexionar que tiene el hombre son las luces de su razón y de su inteligencia, que lo conllevan a vivir en sociedad, a afrontar todas las vicisitudes que ésta le presenta y a sobresalir de entre todos los demás seres vivientes.

Visto a la luz de este problema fundamental, la historia creo yo, no se ocupa de las sucesivas luchas por el poder, ni de la suma de desarrollo de los hombres con matices muy generales, sino más bien del desarrollo de un organismo específico, "el ser humano", de determinada cualidad; la cualidad del ser humano; individuo investido de razón, virtud y orgullo del mismo hombre, lo cual es idéntica a derecho y bien; facultades que hacen pues al hombre distinto de los demás hombres, situación trascendental en la que con mayor facilidad se detectan sus sentimientos, sus propósitos, su amor por servir a la sociedad, o bien, el inclinarse por el arte, la filosofía, la ciencia, o la justicia. Todo el problema del ser humano que hoy generalizo, precisamente intenta definir la cualidad del hombre en el desarrollo sucesivo de su persona en sociedad y el mundo que le rodea, mundo que puede ser concebido como la búsqueda de su propia felicidad, de sus propios intereses; o simple y llanamente de satisfacer sus necesidades de primer orden, esta interrelación de sectores especiales refiriéndome a los intereses humanos, representan

el estatus desastroso de los tiempos modernos que hoy nos tocó vivir, por lo cual, no debemos perder de vista como objetivo fundamental la insigne figura del ayer, del presente y del futuro, como lo es el "hombre", independientemente de su rango, grado, profesión, religión o credo, sino simplemente como ente gregario de un grupo social del que jamás podrá desprenderse para convertirse en dios o en bestia, sino en un ser que necesita de los demás, dadas las relaciones universales y reacciones recíprocas que en muchas ocasiones ni comprende ni controla.

Este disparate devenir en cuanto a la evolución de la humanidad ha provocado factores determinantes que de una u otra forma reflejan diversos matices en la esencia social, ya sea, emocionales, de costumbre, de hábitos, usos, o bien y por consecuencia aspectos delincuenciales propios de la comunidad, en mayor o menor escala de gravedad quizá, pero lo cierto es que denotan su presencia.

Los conflictos delincuenciales de cualquier época están representados por los desajustes personales y sociales de toda sociedad lo cual motiva y ha motivado a que las ciencias jurídicas busquen intentando encontrar soluciones objetivas y duraderas que representen cierta tranquilidad entre los habitantes de una comunidad o de un país. Estos factores y otros más son propios de un somero análisis que cumplir

y obligatorio a las autoridades detentadoras del poder, como a aquellas ejecutoras y además a estudiosos del derecho a buscar nuevos horizontes de aplicabilidad de justicia dejando ya y para siempre los enfoques unilaterales, despejándose de sectarismo anticuados que a nada positivo llevan.

Considero que los mejores frutos de este anhelo son acontecimientos del futuro y tarea de todos los días, por ello deseo remarcar que la existencia de lucha en este tópico que ahora nos ocupa es precisamente el encontrar un solo objeto de conocimientos; es decir la unificación conceptual y metodológica de una policía científica tal y como lo ha manifestado ya el distinguido jurista Sergio García Ramírez, como solución para una mejor convivencia en, para y dentro de la sociedad donde haya vida humana.

El fruto de la preocupación del hombre por sí mismo y el desarrollo de la ciencia policial es a mi entender el nacimiento de una ciencia nueva; "la ciencia de la supervivencia del hombre" en este mar de conflictos sociales; ciencia que tendera y procurara superar todas las discrepancias jurídicas, valores contravertidos, desórdenes sociales, políticos, económicos, etc., con el fin de ir subordinando la interpretación parcial y ambigua que existe y se da sobre policías, sociedad y delincuencia para convertirla en científica, integral y totalitaria, regida y espero que así sea por nuevas

normas jurídicas.

Quizá una de las paradojas más ostensibles en el campo del Derecho Penal, es que admitiéndose la participación del policía judicial, como individuo, como institución y como custodios de los intereses de nuestra sociedad, amén de considerarlo como factor activo e indispensable en la participación del buen funcionamiento de la justicia en nuestro país, no se haya producido ni mucho menos llevado a cabo, técnico y jurídicamente hablando, lineamiento alguno metodológico o sistemático por cuanto hace a esta institución auxiliadora del Ministerio Público, misma que requiere con desmedida urgencia se le de el carácter de científica, enclaustrándola ya, en un marco jurídico determinando, dadas las exigencias que día a día vamos viviendo y que requiere nuestro país.

No cabe la menor duda que desde el punto de vista penal, la sociedad no ha quedado desprotegida ni mucho menos desamparada ante la ley ya que cuenta con órganos reguladores de conducta y vigilancia de la misma, como son las autoridades judiciales o ministeriales; procuradoras de justicia, la misma policía, etc., que han y siguen representando el orden de un status social, los cuales han sido reconocidas a través de la historia de la humanidad y del derecho, sin embargo a la policía se le ha abandonado un poco más.

Por otro lado, es necesario decirlo abiertamente que el momento en que vivimos se ha significado por la precosidad de los delincuentes y por el aumento desmedido de la criminalidad y que solo puede ser atacado, examinando las causas que le dieron origen y una de esas causas creo yo es el cimiento humano creador y regulador de su propia conducta misma que quedará determinada por un órgano controlador que medió su actividad cotidiana surgiendo entre otras figuras, la de la policía, no obstante lo anterior han existido ciertas líneas generales de evolución criminal que se pueden apreciar a grandes rasgos; se ha pasado de la delincuencia violenta a la basada en el engaño; de la emocional o pasional a la que es producto de vicios, o se realiza por medio de la inteligencia; de la que se dirige contra las personas; a la que va contra los bienes; de la profunda a la superficial; de la que buscaba soluciones a problemas personales a la que solo obtienen satisfacciones momentáneas e intrascendente frecuentemente económicas etc. Ya casi no se discute que la delincuencia evoluciona y que por ello influyen las conquistas modernas.

Ante todas estas ideas secuenciales es necesario crear un estado integral de policía judicial principalmente en nuestro país, sin mezclar ideas extrañas o extranjeras que provocarían desajustes sociales si crearlo por necesidad inmediata porque el momento lo exige, así como por el hecho de la gran importancia que ha cobrado en los últimos tiempos;

circunstancias que obedecen a un sin fin de factores desprendidos, tanto de la evolución de la especie como de las propias necesidades de la sociedad presente, por las circunstancias de que la criminalidad se desenvuelva y se desarrolle dinámicamente en todos los estratos sociales mientras que los órganos de prevención de la criminalidad van quedando resagados y aun más estaticos, sin tomar en cuenta la influencia de la dinámica social y económica que cada día es más complicada a pesar de que el Derecho además de cumplir otras funciones es siempre un elemento que conserva en su más pura esencia a la sociedad; sin embargo el estado y su policía van quedando al margen de todas estas exigencias, por lo cual debe buscar su transformación para luchar contra tales avatares, con mayor efectividad y en donde la investigación del delito y la persecución del delincuente etc., sea más científica y menos arbitraria.

Uno de los signos de nuestro tiempo es precisamente la intelectualización de la delincuencia; en la sociedad barbara el delito se realizaba de preferencia mediante la fuerza, hoy se comete sobre todo por la astucia y el engaño, etc., el mismo Marx llevó estas turbias aguas a la Rueda de su molino al manifestar que los caballeros de la industria han sucedido a los caballeros de la Espada y el puñal.

En este orden de ideas y para entrar ya en materia, considero necesario adentrarme aunque brevemente en el -

hecho de dejar asentados en el presente trabajo, los orígenes y el desenvolvimiento de la policía, que como toda Institución Jurídica, dada su importancia y relevancia legal tiene, remarcando también momentos históricos en el devenir de nuestra sociedad para establecer un orden social, motivo por el cual haremos el siguiente recorrido histórico en diferentes épocas fijando nuestra atención, por cuanto hace a los orígenes de la Policía en México, sin olvidar que toda periodización que se haga sobre la historia de alguna Institución que tenga relación con el Derecho resulta arbitraria; ante tal advertencia utilizaremos en el presente trabajo la tradicional esquematizada, misma que divide a la sociedad mexicana desde sus orígenes hasta la época actual; por consecuencia hablaremos en el presente trabajo de etapas que enmarcaran a la Policía:

Etapa Primitiva.- Como breve referencia histórica sobre la organización humana.

Etapa sobre Pueblos del Viejo Mundo.- Grecia y Roma pueblos que por su poderío y grandiosidad pasada fueron cuna y nacimiento de Instituciones Jurídicas y del mismo derecho.

Etapa Prehispanica.- Destacando en ella las culturas Maya, Azteca, Taxcocana, y Etapa de conquista.

Etapa de la Nueva España.- Que abarca de la colonia

hasta la Independencia de (1521-1821) con sus derechos; derecho indiano y derecho español supletorio en las Indias.

Etapa del México Independiente.- Que abarca desde la Independencia hasta nuestros días, atravesando las codificaciones pre y psotrevolucionarias.

Etapa Actual.- Veremos desarrollo, estructura, organización y funcionamiento de la Policía Judicial.

Hago la aclaración que estas etapas quedaron distribuidas en el capitulo de nuestro trabajo.

B ETAPA PRIMITIVA

Decía el celebre Thomas Hobbes.- "El hombre es el lobo del hombre". queriendo expresar con ello que el hombre se destruye a si mismo con la crueldad característica de ese animal salvaje, y que algunas veces, ese instinto irracional es superado por determinados conductas del ser humano para autodestruirse.

Se supone que el hombre es el prodigio más sorprendente del reino animal, su inteligencia y genio creador lo hacen sobresalir por sobre todos los otros, pero a veces se

convierte también en la vergüenza más grande de su reino cuando aparece su instinto sanguinario y cruel en contra de su misma especie. La historia criminológica y penalógica así no las enseña; la primera estudiando e investigando el por qué de la conducta criminal en donde se encuentran los casos más sorprendentes de esas acciones criminales; la segunda a través del estudio de los castigos que se imponen a quienes han cometido esa conducta criminal o antisocial.

Ante esta reflexión podemos afirmar, casi sin temor a equivocarnos, que la función policial es tan antigua como la humanidad misma, por la sencilla razón de que la contraparte el delito parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble de la naturaleza humana.

En los pueblos primitivos no existía una organización tan intensa y compleja como la observada en la vida activa de los Países adelantados de nuestros días, por ende, resulta muy aventurado pretender encontrar la función de policía en esta etapa, correspondió, tal vez, a la adopción de medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y la propiedad.

Al surgir la ambición y el desmán desenfrenados del más fuerte, se hizo necesario combatirlo y garantizar la con-

vivencia pacífica.

"En los tiempos prehistóricos las funciones policiales eran realizados por los jefes de la familia; pero más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones no castrenses denominados "policías" (nombre que se derivó de las fuerzas de seguridad interna en las ciudades-estado o "polis" de la antigua Grecia" (2)

El hombre, al evolucionar socialmente, obedeciendo sus tradiciones, a través de los "jefes" o "guías", se sintió respaldado para: asegurar su subsistencia; conservar los medios que facilitarían un ambiente de tranquilidad, aunque relativo; prevenirse contra los atentados provenientes de los enemigos o extraños al grupo comunal etc.

A medida que fueron apareciendo nuevas formas de vida y de organización social, los medios y recursos para la seguridad se emplearon de manera proporcional y adecuada a las necesidades, aunque con los matices que implicaba la

(2) Moreno González Rafael.- "Reflexiones de un Criminalista" No. 24 Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1986.

forma de gobierno adoptada y junto a ello por consecuencia obvia el crimen. "El crimen siempre ha existido mientras el hombre ha sido hombre, es tan natural como la imperfección de nuestra naturaleza. Todos los hombres tenemos bondad y maldad, participamos de la belleza del ser y de su permanente imperfección. Como seres perfectibles aspiramos a ella idealizamos los valores que nos acercan al ser perfecto y condenamos la imperfección aunque ella se adhiere profundamente a nuestro ser. Por eso también hablar y unir el crimen al hombre y a la sociedad, sera siempre motivo que conmueva al mismo hombre porque patentiza nuestra imperfección frente a esos valores ideales que nos llevan a la perfección"... "Entre los antiguos, el crimen se comparaba al pecado que arrastrara la maldición eterna. El bien frente al mal, acechando al hombre. Los débiles que flaquean se separan del bien y de la divinidad".

(3)

Esta permanente lucha entre el bien y el mal que padecemos en lo interno y en lo externo ha sido curiosamente interpretada por los hombres a través de los tiempos, por lo cual podemos afirmar que todo ello, no es más que la interacción dialéctica que se establece entre la estructura social y los individuos, conjugandose en dicha interacción, valores

(3) De Tavira Juan Pablo.- Revista Criminalsita Tema "Hacia una una nueva corrupción del crimen" año XLIX No. 1-12 pág. 267. Enero-diciembre, Editorial Porrúa México, D.F. 1983.

juridicamente protegidos y regulados por el mismo hombre el cual desde que aparece en la faz de la tierra busca analiza e interpreta, el quehacer y actuar de los demás hombres con el fin de establecer un orden y una seguridad dentro de su inicial status social, para que poco a poco y en la medida en que se va evolucionando, la justicia sea más limpia y casi perfecta con matices más humanizantes y adaptables a lo que en verdad, es, ha sido y será el hombre y su realidad.

C. PUEBLOS DEL VIEJO MUNDO (GRECIA Y ROMA)

GRECIA

La Policía entre los Griegos atendía "A las necesidades que sentía la colectividad como un todo único y sin desintegración", (4) de tal manera que, la función policiaca comprendía los servicios y necesidades de la ciudad, entre otros, la vigilancia encomendada, fundamentalmente, en Esparta a los jóvenes de 18 a 20 años. En Atenas, durante algún tiempo, se encargó a los afabos al resguardo de las fronteras y al servicio policíaco de la Ciudad.

Si la organización de los griegos estaba basada fun-

(4) Fiorini, Bartolome A. "Poder de Policía", Ed. Alfa. Pág. 25 Buenos Aires Argentina. 1945.

damentalmente en el beneficio colectivo, "en la policía no se reconocía la existencia aislada y privada de los individuos"; (5) de ahí que la función de policía se manifestara en los actos ejercidos por la autoridad en contra de aquello que significase peligro e inseguridad, pero no dirigido a la protección del hombre aislado, sino siempre atendido como un valor que se hacía realidad al integrar al grupo.

ROMA

En la antigua Roma, "El orden establecido no se impone en beneficio de un particular, sino de todo el Imperio Romano: comprendía no solamente el conjunto de los ciudadanos de Roma, sino también los valores ante los cuales se postraban todos sus dioses, sus glorias, sus tradiciones, etc., no se refería a la sola satisfacción de las necesidades de los individuos, sino a todo lo que representaba la existencia del Imperio, sean sus castas, sus valeidosos héroes, sus dioses vengativos, etc., en suma, el cúmulo de intereses del Estado Romano". (6)

Para los fines a que se refiere Ihering, sobre la materia policiaca nos proporcionan datos históricos importantes

(5) Mayer. J.P. "Trayectoria del Pensamiento Político". Pág. 28 México, D.F. 1941.

(4) Frriorini A. Bartolome. Op. Cit. Pág. 32 y 33.

las siguientes leyes: La Lucarina, "ley dada o reglamento al parecer de principios del siglo II A.C., sobre materias de policía y hallada grabada en piedra, descubierta en la antigua colonia latina de Lucaria, en la Pulla; la ley Julia Municipalis (año 45 A.C.) rogada pro Julio César para reglamentar la policía de la Ciudad Romana; la Lex Municipalis Tarentina, dictada para la Ciudad de Tarento en fecha posterior al año 90A.C., y anteriormente al 62 A.C., hallada en una tabla de bronce descubierta en Tarento en 1894", (7) que reglamentaba los servicios de policía urbana y de carreteras.

Durante la época republicana la función policiaca estuvo encomendada a los Ediles Curulen, Ediles Plebis y Ediles Plebis Cerialis.

Los Ediles Curulen, Instituidos por la lex Furis de Aedilibus Cuirilabue, formaba parte de una magistratura, cuyo origen legal se remota al año 367 A.C.; durante el primer período de su creación la integraban unicamente los patricios, aunque años después se concedió este derecho también a los plebeyos. Tenian a su cargo la función policiaca de la Ciudad, vía pública, mercados, incendios, pesas y medidas, cuidado y vigilancia de los edificios públicos y organización de los juegos públicos. Su competencia en el orden criminal era

(7) Gutierrez Alviz Faletino. "Diccionario de Derecho Romano". Editorial Reus. Pág. 359 y 363.

limitada; en cambio, en materia civil, la ejercían en los mercados para resolver todo problema relacionado con las transacciones de esclavos, animales y sanciones económicas a quienes cometían alguna falta en contra de sus prescripciones.

Los Ediles Plebis auxiliaban a los tribunales de la plebe, con tal carácter recibieron facultades de los tribunales para imponer multas, arrestos y enjuiciar a los funcionarios públicos por todo acto indebido a que cometieran en el desempeño de su cargo; además durante algún tiempo tuvieron bajo su responsabilidad los archivos que contenían las resoluciones y privilegios concedidos a los plebeyos. Cuando terminó el problema de la lucha de clases fueron asimilados a la magistratura de los Ediles Curules.

Los Ediles Plebis Cerialis (cuyo nombre es derivado de la diosa Ceres), en el año 43 A.C., integraron una magistratura con dos funcionarios encargados del cuidado y distribución de los cereales y de algunas funciones policíacas.

Para ejercer la vigilancia exterior en la época del Gobierno Municipal, algunos Magistrados, "Duoviri, Viis Extra Urben Purgandia" cuidaban los caminos que conducían a Roma.

D. ETAPA PREHISPANICA

Conviene aclarar que el describir la organización de las Instituciones Judiciales de los pueblos indígenas de nuestro país antes de la conquista resulta un tanto complicado, por ello y para evitar confusiones haremos caso omiso de aquellas tribus que como los otomies y los chichimecas independientemente de que aunque su organización social y cultural reviste aspectos de intereses, evidentemente estas, y otros grupos indígenas del altiplanicie mexicano se encontraban en un nivel inferior al de los grupos étnicos como los aztecas, mayas y texocanos constriñiendo nuestro estudio unicamente a ellos en este apartado, por considerar que estas culturas son de las que mas alcanzaron un alto grado de civilización al extremo que varios historiadores y narradores de nuestra cultura han manifestado asombro ante sus sistemas de administración de justicia.

Podemos decir que uno de los factores fundamentales en cuestiones organizativas y administrativas, dentro de las grandes culturas o ciudades es precisamente la policia misma que se representa en distintas formas según las características de la civilización en que se desarrolle pero refiendonos a nuestro país el termino policia tiene un significado profundo que se tomo por los conquistadores españoles para crear lo que llamaron un buen gobierno. A lo lago de la histo-

ría los cambios que se han suscitado en lo que hoy conocemos y llamamos como policía se ha venido estructurando de acuerdo a las necesidades de nuestro contexto social.

"En la época mexicana, existía también una especie de policía que si no manejaba las mismas características hispanas, si se encargaba que en los lugares públicos de Tenochtitlan se mantuviera un orden supremo cotidianamente; hablando de esta cultura de nuestros antepasados, mismos que fueron obligados a fusionar sus costumbres, raza y sangre, para dar origen a la cultura mexteca a la cual pertenecemos, podemos indicar, gracias a los estudiosos, que la vigilancia, seguridad y orden de la ciudad, emanaban del señor mexicana (tlatoani), quien marcaba las pautas de un proceder eminentemente administrativo. No es posible querer que esta actividad tenga un desarrollo lineal desde el período prehispánico hasta nuestros días, es decir, que los antecedentes históricos de la policía en México tienen que establecerse en Europa y no en Mesoamérica". (8)

Lo que se pretende en estas etapas es analizar como se gestaba la vigilancia en México Tenochtitlan para después penetrar al estudio de la policía en la Historia de México, en las culturas Maya y Texcocana, para continuar con la conquista y triunfo de España.

(8) Nacif Mina Jorge. "La Policía en la Historia de la Ciudad de México" (1524-1928) Desarrollo Social, Socicultural. Pág. 11 México 1986.

1. PUEBLO AZTECA

"México prehispánico dividido en reinos y señoríos, entre los que el Azteca acabo por sobresalir, tuvo una dispersa y severa legislación penal donde a menudo se preveía la aplicación de la pena de muerte; otras sanciones frecuentemente contempladas fueron la esclavitud los castigos corporales, el destierro, la confiscación, e inclusive ciertas formas de pena capital, el cauchcalli para responsables de delitos graves; El Malcalli. para prisioneros de Guerra y el Petra Calli para areas de faltas leves. Ofrece especial importancia en esta época la ordenanza penal de texcoco atribuida a Nezahualcoyotl". (9)

"Dentro de la organización de los mexicas nos referimos a los asuntos políticos administrativos, todo se concentraba en un poder central ubicado en Tenochtitlan y presidido por el Tlatoani, éste cedía poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacoatl que a semejanza de un juez mayor, manejaba la administración y justicia, apoyado por un grupo de ejecutores públicos; pero ésto era a un nivel superior colocado en el Señorío. Después se presenta el Tlatocan, que era el consejo supremo de gobierno, el que asignaba las divisiones de las funciones públicas, de él se desprendían

(9) García Ramírez Sergio. Derecho Penal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección. Introducción al Derecho Mexicano. Pág. 10 U.N.A.M. México, D.F. 1983.

cuatro cámaras; la Teotecutli (Cámara Sacerdotal), encargada de la administración de cultos; la Huelcalpizquí (Cámara de Tesorería), encargada de la recaudación de Tributos; la Tlacochoactcatli (Cámara de Guerreros) encargada de la fuerza militar; y la Cámara de los Cuatro Barrios, base económica de subsistencia. De tal forma, y muy general, hemos marcado la distribución organizativa de Tenochtitlán, aunque únicamente se indica una sola faceta, porque el cuadro de referencia es mucho más extenso, pero entresacamos lo que nos interesa para nuestro tema.

Con respecto a los elementos de justicia, manejados por el Cihuacoatl (Juez Mayor), se gestaba igualmente un orden estructural ubicado en los (campes) barrios, que por lógica era donde se concentraban los pobladores de la ciudad, para vivir y desarrollar sus ocupaciones diarias; pues bien la justicia iniciaba en estos sitios, en los que se cuidaba el uso, y orden, con vigilancia de los Topillis (supuestos policías) y de los Tequiltatoques (notificadores), estos funcionarios remitían los delitos al juez del Calpulli para que el caso fuera llevado al Tribunal de Tenochtitlán, mismo que estaba constituido por cuatro miembros del Tlatocan que sesionaban en el Tlatzoltotecaxan (sala de juntas). Los asuntos se dividían en dos clases; las apelaciones criminales, atendidas por el cihuacoatl, y los de asuntos civiles manejados por el Colhuatecutli o Tlatoani". (10)

(10) Nacif Mina Jorge. Ob. Cit. Págs. 11 y 12.

"A cada juez lo ayudaba un ministro ejecutor, el tribunal juzgaba colegialmente y contaba con gente a manera de escribanos, admitía pruebas geroglíficas (ideogramas). Los pleitos duraban 30 días como máximo y se seguían sin intermediarios. Cada 80 días el Tlatocan celebraba audiencias públicas". (11)

Así fue como se gestaron las normas policiales en los antiguos mexicanos. Para otros autores como el maestro Carranca y Trujillo, dice; "que en lo penal la historia de México comienza con la Conquista, pues todo lo anterior, protohistoria y prehistoria, está por descubrirse todavía. O los pueblos indígenas nada tenían en materia penal, lo que parece imposible, o si lo tenían nada les quedó después de la conquista; fue borrado y suplantado por la legislación colonial, tan rica, "la influencia de rudimentario derecho indio en la génesis del pueblo mexicano es de difícil comprobación; los mexicanos, aún el indio de raza pura, estamos totalmente desprendidos en toda idea jurídica propiamente indígena, es decir que tenga a su raíz y origen en los usos y costumbres precortesianos". (12)

El pueblo Azteca fue quien alcanzo el dominio militar de la mayor parte de los reinos de la altiplanicie mexicana,

(11) Nacif Mina Jorge. Ob. Cit. Cita a Raúl Carranca y Trujillo, con su obra organización social de los Antiguos Mexicanos. Págs. 33, 35 Editorial Patria.

(12) Carranca y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. 14a. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 112 México, 1982.

además impuso o influencio las prácticas judiciales de todos aquellos núcleos que conservan su independencia, a la llegada de los españoles. Según estudios recientes llevados a cabo por el Instituto Indigenista Interamericano los nahuas alcanzarán metas insospechadas en Instituciones Jurídicas sobre materia Penal.

El Derecho Penal en este pueblo era el objeto de tradición escrito, pues en los códigos que se han coservado se encuentra claramente expresado: "cada uno de los delitos se representaban mediante escenas pintadas, lo mismo que las penas". (13) Penas excesivas que le han valido la catalogación de sangriento, sin embargo puede considerarsele como un derecho completo, toda vez que realizaba plenamente su objetivo de mantener el orden social en todos los aspectos, reprimiendo con energía cualquier manifestación de carácter delictuoso; razón por la cual también se le ha catalogado como Derecho Primitivo. No obstante ello sobre policía hay poca información que nos de luz sobre su funcionamiento y organización. Fue el primero en trasladarse de la costumbre al derecho escrito.

También, es necesario destacar que las instituciones indígenas, naturalmente incluyendo las judiciales, tenían

(13) Obregón Esquivel T. Apuntes para la historia del Derecho Mexicano. Tomo I Pág. 81 Editorial Polis. México 1973 Prologo por German Fernández del Castillo.

rasgos peculiarísimos que generalmente se han descrito procurando asimilarlas con las instituciones semejantes europeas, pero sin que ello signifique que las instituciones indígenas y europeas fueran en realidad idénticas.

Así, desde el concepto de justicia, Esquivel Obregón, afirma que "En el idioma azteca "justicia" se dice tlamelahua-ca chinaliztli", palabra derivada de tlamelahua, pasar de lago, ir derecho, vía recta a alguna parte, declarar algo, de donde también tlamaclualiztli, acto de enderezar lo torcido, desfacer entuertos, como se diría en castellano antiguo.

Hay pues, una notable diferencia entre la etimología de la palabra azteca que designa la función de los jueces decidiendo las controversias entre partes o imponiendo castigos, y el término romano justicia que viene de la palabra juveo, mandar, decretar o legislar.

En Roma, de donde procede nuestra tradición de derecho, los magistrados tenían que decidir ajustándose a preceptos promulgados por competente autoridad; cuando por el contacto con otros pueblos fue necesario crear un magistrado que juzgara de las disputas en que se interesaban extranjeros, no sujetos a las leyes de la ciudad, el pretor formulaba un edicto o colección de reglas o preceptos a los que había de sujetarse. la justicia era así la aplicación de una ley preexistente

que ligaba tanto a las partes como al magistrado.

"La idea expresada por la palabra azteca es otra; no indica la obligación del juez de someterse a una ley o mandato; sólo la de buscar la línea recta, es decir, usar su propio criterio. Cada caso tenía su ley. Claro está que el criterio del juez estaba influenciado por las costumbres y el ambiente social". (14)

"El pueblo azteca se guiaba por la (Tlamaniliztli) usos o costumbres del pueblo, u ordenanzas que en él se guardan (Molina que etimológicamente significa "el conjunto de las cosas que deben servir para distinguir el bien del mal y determinar la convivencia y la rectitud, in (quállotl in yócyotl) lo que no hará daño y lo que no es torcido (recto) lo que enriquece al hombre y lo desarrolla". (15)

En la actualidad nadie pone en tela de juicio, sigue diciendo el autor, el que en toda sociedad o nación, en que priva el derecho consuetudinario, la organización judicial apegada al pueblo y a sus ideales, está en su base; y el derecho, unido a la voluntad popular, sólo supeditada a sí mismo.

(14) Obregón Esquivel T. Ob. Cit. Págs. 384 y 385

(15) Romero Vargas Iturbide Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anahuac. Págs. 290 y 291 México, 1957.

representa un poder extraordinario, quizá superior a todo otro poder.

Sin duda alguna así lo consideraron los mexicanos y demás pueblos autóctonos, puesto que declaraban que para poder ser nación independiente y autónoma, era preciso que su jefe "tuviese derecho de condenar a muerte" (Código Chimalpopoca), lo que indica la importancia que para ellos revistía la judicatura; identificando las naciones de juzgar (aplicar el derecho) y de poder; siendo derecho y poder esencia uno de otro. A su vez el derecho consistía en la costumbre, voluntad o hábito popular, lo que hacía que sus jefes, magistrados supremos, representantes e intérpretes del querer colectivo reconocido por otros Estados".

En términos semejantes que el Código Chimalpopoca, se expresa varios siglos después, Brunner, en su obra sobre la justicia: "Para poder cumplir con su misión, el Estado tiene que poseer supremo poder, el poder supremo capaz de imponerse incondicionalmente a todo individuo y a todo grupo particular. Por eso, el Estado tiene el monopolio del poder físico, incluso el poder de matar. Sobre este monopolio del poder de matar descansa la esencia del Estado. Con este monopolio, tenemos el Estado sin tal monopolio, el Estado no existe. Con esto no sólo tenemos el fundamento de la pena de muerte, sino también el fundamento del derecho y del poder de romper o aplastar

toda resistencia, incluso mediante la muerte en caso necesario" (16)

Aún cuando estas afirmaciones de BRUNNER sean discutibles y en lo personal no estemos plenamente de acuerdo con ciertos alcances suyos, si nos ilustra sobre el avance de los conceptos de nuestros indígenas acerca del Estado, del poder y de la justicia.

Hay que acentuar la tónica sobre este aspecto de peculiaridad de las instituciones de los pueblos autóctonos, pues la falta de comprensión de ellas acarrea una mistificación lamentable. Hay que entenderlas y ubicarlas en el ambiente, época y circunstancias adecuadas y buscar sus rasgos propios sin pretender desvirtuarlas con fórmulas jurídicas aparentemente aproximadas.

MORGAN afirma que; "Los conquistadores españoles que se apoderaron del pueblo de México sostuvieron, acerca del gobierno azteca, la teoría errónea de que era una monarquía análoga, en puntos esenciales, a los existentes en Europa. Esta opinión fue acogida en general por los escritores españoles de los primeros tiempos sin investigar minuciosamente

(16) Brunner Emil. La Justicia. Doctrina de las leyes fundamentales del orden social. Traducción de Luis Resaséns Siches. Centro de Estudios Filosóficos. U.N.A.M. México, 1961 Págs. 262-263.

la estructura y principios del sistema social azteca. Este concepto erróneo engendró una terminología no concordante con sus instituciones, la que ha viciado la narración histórica casi tan completamente como si fuera invención calculada".
(17)

"En el estudio de las instituciones anahuacas, para no mal interpretarlas ante todo hay que tener siempre presente el hecho evidente de que se trata de una cultura original, diferente de la occidental cuyo desarrollo obedece a un principio integral y que produce de distinta economía, cultura, en la que se funde en un todo armonioso e imposible de deslindar (porque sus elementos se implican unos a otros) lo que para el occidente sería: ciencia, religión, derecho, costumbre, fisco, administración, vida social y Estado.

A esta dificultad de carácter técnico más que otra cosa habrase de añadir la necesidad de doblegarse a los principios rectores de la mentalidad indígena ya de carácter filosófico, religioso o jurídico, para aquilatar las consecuencias prácticas a que dieron lugar en sus propias instituciones.

(17) Lewis H. Morgan. La Sociedad Primitiva. Investigaciones del Progreso Humano desde el Salvajismo hasta la Civilización del través de la Barbarie. Prólogo de Alfredo L. Palacios. México, s/f Pág. 203.

Es de suyo impropio usar términos idénticos para fenómenos que se registraron en pueblos y épocas diferentes, pero se agrava la dificultad tratándose de dos culturas distintas". (18)

Por ello es que como estudio comparativo, pero no de asimilación o equipación de institutos, deben verse trabajos como el de ALBA, pues es conveniente conservar una imagen pura de las instituciones indígenas.

Estimo pertinente indicar que en esta sección de nuestro estudio he tomado en cuenta en algunos aspectos el trabajo de TORO, así como las versiones de los principales historiadores que tuvieron oportunidad de presenciar el funcionamiento de las instituciones jurisdiccionales indígenas; o llegaron a tener un conocimiento indirecto de ellas por versiones de misioneros, de cronistas primitivos que testimoniaron los hechos, o por la interpretación de las pinturas y escritos, jeroglíficos que representaban o aludían a los actos judiciales de referencia.

La mayoría de los autores están acordes en reconocer

(18) Romero Vargas Iturbide Ignacio. El Derecho en los Pueblos de Anahuac Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo IX Núm. 35 y 36 Págs. 315 y 316 Julio Diciembre 1959 México.

el alto grado de civilización que habían alcanzado algunos pueblos indígenas en la era precortesiana, como en el caso concreto de los antiguos mexicanos o aztecas, la última de las tribus Nahuatlacas en arribar a las tierras de Anáhuac, después de su lago peregrinar desde Aztlán. Resulta interesante observar en los pueblos antiguos de México, una preocupación constante por el mantenimiento del orden social, las buenas costumbres, el respeto a las instituciones legales y a la educación.

En tal sentido recogemos la opinión de TORO sobre los mexicanos, al decir que, "pueblo que tal respeto sentía por la justicia, y tal imparcialidad y equidad exigía de los encargados de administrarla, no puede ser el pueblo semibárbaro y atrasado que nos pintan los panegiristas de la conquista española. A la llegada de los castellanos los tribunales del pueblo azteca se encontraban en tal estado de adelanto y tan florecientes, que después de la conquista, los juriscultos y cronistas españoles no vacilaban en ponerlos de modelo a los jueces hispanos". (19)

KOHLER afirma que "junto a esta cultura de espíritu, coexistieron los horrores de los sacrificios humanos y del canibalismo, lo que no debe sorprendernos; los pueblos adelan-

(19) Toro Alfonso. las Instituciones Judiciales de los Pueblos Indígenas Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo III Págs. 5-49 México 1931.

tados tienen a veces las más exaltadas pasiones y el culto conduce a menudo a crueldades extrañas". (20)

Sin embargo, esta versión no es unánimemente aceptada por los autores; así, MENDIETA Y NUÑEZ "sostiene que las fuentes del derecho en los reinos coaligados indigneas (México, Texcoco y Tacuba) eran la costumbre y las sentencias del rey y de los jueces. Por otra parte, salvo casos como el del Código Mendocino, no se han podido encontrar hasta la fecha las pinturas de los actos judiciales que se atribuyen por algunos historiadores a estos pueblos ". (21)

Los reyes y los jueces eran los legisladores; unos y otros, al castigar algún delito o al fallar en algún negocio sentaban una especie de jurisprudencia, pues el castigo en materia penal se tenía como un ejemplo que era repetido más tarde en idéntica circunstancia y el fallo en cuestiones civiles, como una ley que se observaba fielmente en posteriores ocasiones.

El pueblo, en esta jurisprudencia, desempeñaba un papel importantísimo: las penas que señalaba el rey o los

-
- (20) J. Kohler. El Derecho de los Aztecas. Traducida del alemán por Carlos Rovalo. "Boletín Jurídico Militar" Tomo XIV, Nos. 7 y 8, julio-agosto 1948. pp. 280-281.
- (21) Mendieta y Núñez Lucio. El Derecho Precolonial. 2a. Edición Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. México, 1961, pp. 28 y 83.

jueces eran del todo acordes con el sentimiento moral de aquél en la época, y las sentencias civiles no hacían otra cosa, la mayoría de las veces, que sancionar los hábitos populares.

Las principales disposiciones penales y las más importantes reglas que normaban los actos de la vida civil y pública, estaban escritas en jeroglíficos no tenían más fuerza que la de la costumbre, servían para conservar la tradición jurídica; pero eran exclusivamente para el conocimiento de los jueces y no para hacer del dominio público las disposiciones legislativas. El derecho, entre los antiguos mexicanos era, por tanto, consuetudinario".

"El derecho en la sociedad mexicana fueron instrumento destinado a la satisfacción de intereses colectivos inmediatos. no veía el pasado o futuro y avanzaba de acuerdo con los pasos dados por la unidad cultural, no tiende a la idealidad, descansa en la realidad cambiante". (22) Podemos afirmar que el pueblo Azteca tenía una constitución en movimiento que correspondía al esquema de evolución política como lo sostiene León Portilla y una estructura monárquica. El derecho lo era exigible a todos aún a las Autoridades. Los derechos

(22) López Autin Alfredo. La Constitución Real de México, Tenochtitlan. Instituto de Historia. Seminario de Culturas Náhuatl, U.N.A.M., México 1961.

se adquirirían por méritos y mientras más obligaciones se tenían mayor rigor se le aplicaba.

Pasamos ahora a esbozar la organización judicial de los aztecas, en donde encontraremos figuras de relevante interés, tanto desde el punto de vista estructural como desde el funcional. Para seguir un sistema, la descripción se hará en un orden jerárquico descendente, principiado por los tribunales o jueces superiores, en donde los principales dirigentes dejaron de ser simples jefes de un linaje para formar aparatos burocráticos que controlaban poblaciones numerosas, la coerción en sus formas más brutales, como la fuerza del ejército, hasta las más institucionalizadas, como el ejercicio del derecho jugaron su parte.

Hay que advertir que en repetidas veces los funcionarios judiciales no sólo tenían atribuciones de decir el derecho, de juzgar, sino que desempeñaban actividades políticas militares, religiosas, etc.

Los órganos de control social fueron: El Tlatoni y sus funcionarios de gobierno, guerreros y militares, recaudadores, embajadores, jueces o tribunales, ejecutores de sentencias y VIGILANTES O POLICIAS. Alfonso Toro nos dice "que dependientes de los jueces había empleados inferiores de Poli-

cia, para vigilar la Ciudad y hacer cumplir las sentencias".
(23)

El "emperador" mexicana era el jefe de la administración de justicia entre los indígenas mexicanos, ejerciendo en último extremo y en casos especiales las jurisdicciones civiles y criminales, por la circunstancia fáctica del dominio político y militar del territorio. "El rey era el Jefe militar y el juez supremo, quedando a su lado el sacerdote (siempre se advierte esta dualidad entre milicia y religión en la estructura social de los indígenas aztecas)... tenía el rey, sus ministros de justicia de cultos y de hacienda... al aldo de los diversos ministerios existía un consejo de estado que presindía el rey y que al mismo tiempo funcionaba como supremo tribunal de apelación". (24)

Cuando los conquistadores apresaron a Moctezuma, en la versión de DIAZ DEL CASTILLO, se describe la intervención del "monarca" azteca, como juez supremo, así como la reverencia que se le tenía: "y allí venían con pleitos embajadores de lejanas tierras y le traían sus tributos, y despachaba negocios de importancia".

(23) Toro Alfonso. Compendio de Historia de México. Editorial Patria. Décima Novena Edición. Pág. 377 México, D.f. 1979

(24) Kohler, Ob. Cit. Nos. 9 y 10, septiembre-octubre 1948, - pp. 336-337 Alba. Ob. Cit. p. 7.

Sin embargo, acerca de la función y de la denominación del propio cargo de emperador, rey o monarca de los aztecas, existen muchas dudas. Morgan consignaba que "Según la información más fidedigna que ha sido posible obtener, la designación del cargo desempeñado por Moctezuma, era simplemente Teuctli, que significaba Jefe de Guerra" (25) "En calidad de miembro del consejo de jefes se le decía algunas veces Tlatoani, que significa El que habla. El cargo de comandante militar era ex-officio miembro del consejo de jefes, según se infiere del hecho de que en algunas tribus el jefe principal de guerra gozaba de pelación en el consejo, tanto en el debate como en la exposición de su dictamen... y se les permitía tener a sus espaldas un sirviente con su asiento, lo que se tenía por privilegio del más alto honor"... (26)

El título de Teuctli se agregaba como apellido al nombre apelativo de la persona elevada a esta dignidad, como ser, "Chichimeca-Teuctli", "Pil-Teuctli" y otros. Ya veremos que el mismo vocablo Teuctli, es usado por otros autores para designar diversas funciones judiciales aztecas inferiores.

(25) Bernal Díaz del Castillo. Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España, Fernandez Editores. México 1961 p. 217.

(26) Ob. Cit. p. 220 Cfr. Alfredo López Austin. La Constitución Real de México, Tenochtitlan. Prólogo de Miguel León Portilla Seminario de Cultura Nahuatl Instituto de Historia U.N.A.M. México 1961 pp 89-93.

Ninguno de los escritores españoles atribuye este título a Moctezuma o a sus sucesores. Fue substituido por el impropio título de rey.

El monarca azteca desde su trono coronado con el Copilli (símbolo real de ese pueblo), resolvía en caso extraordinarios los negocios litigiosos auxiliados por cuatro ancianos caciques, que estudiaban acuciosamente los casos, proporcionándole su opinión en calidad de jurisperitos. Una vez que les había oído, el hueytlatoani pronunciaba su veredicto, el cual era inapelable.

DIAZ DEL CASTILLO narra que "... a sus lados cuatro grandes señores viejos y de edad. En pie con quien Moctezuma de cuando en cuando platicaba y preguntaba cosas; y por muchos favor daba a cada uno de estos viejos un plato de lo que él, mas le sabía, y decian que aquellos viejos eran sus deudos muy cercanos y consejeros y jueces de pleitos". (27)

Es interesante también referirse al sistema de designación del Tlatoani, que como hemos observado, era el juez superior dentro de la organización judicial azteca.

(27) Ob. Cit. Pág. 186

Lo primero en que parece haber sido muy político el gobierno de mexicanos, afirma COSTA "es en el orden que tenían y guardaban inviolablemente de elegir rey. Porque desde el primero que tuvieron, llamado Acampich, hasta el último, que fue Moctezuma, el segundo de este nombre, ninguno tuvo por herencia y sucesión el reino, sino por legítimo nombramiento y elección. Esta a los principios fue del común aunque los principales, eran los que guiaban el negocio. Después, en tiempo de Izcóatl, cuarto rey, por consejo y orden de un sabio y valeroso hombre que tuvieron, llamado Tlacaellel se señalaron cuatro electores, y a éstos, justamente con dos señores o reyes sujetos al mexicano, que eran el de Texcoco y el de Tacuba tocaba hacer la elección". (28)

El mismo autor agrega que los mexicas "Tuvieron gran primor en poner sus grados a los señores y gente noble, para que entre ellos reconociesen a quién se debía más honor. Después del rey, era el grado de los cuatro como principes electores, los cuales, después de elegido el rey, también ellos eran elegidos, y de ordinario eran hermanos o parientes muy cercanos del Rey. Llamaban a éstos, tlaohēcácatl, que significa el príncipe de las lanzas arrojadizas que era un

(28) De Acosta Joseph. Historia Natural y Moral de los Indias Vida Religiosa y Civil de las Indias. U.N.A.M. Pp. 127 128.

un género de armas que ellos muchos usaban, tras éstos, eran los que llamaban tlacotéctli, que quiere decir cercanador o contador de hombres.

"El tercer dictado era de los que llamaban ezuahuácatl que es derramador de sangre, no como quiera, sino arañado; todos estos títulos eran de guerreros. Había otros cuartos intitulado tlilancúlqui, que es señor de la casa negra o de negrura, por un cierto tizne con que se untaban los sacerdotes, y servían para sus idolatrias. Todos estos cuatro dictados eran del consejo supremo, sin que cuyo parecer el rey no hacía ni podía hacer cosa de importancia; y muerto el rey, había de ser elegido por rey, hombre que tuviese algún dictado de estos cuatro. Fuera de los dichos había otros consejos y eran tantos como los de España, y que había diversos consisto-rios con sus mayores, tenientes, alguaciles mayores y otros inferiores, también subordinados a éstos con grande orden, y todo ellos a los cuatro supremos principes, que asistían con el rey, y solo éstos cuatro podían dar sentencia y determinaban y al rey se daba a ciertos tiempos, noticias de todo lo que en su reino se hacía". (29)

Toquemada señala que después del "emperador" seguía

(29) De Acosta Joseph. Ob. Cit. Págs. 129-130

en el orden jerárquico judicial azteca el Cihuacóatl, al que se le ha llamado "presidente o Juez mayor" y al que sólo se nombraba para las poblaciones más importantes. Sin embargo, de la descripción de sus funciones se desprende que el Cihuacóatl era el juez supremo de la organización judicial común azteca, pues el rey sólo actuaba en casos extraordinarios y especiales. Amén de resolver cuestiones administrativas, el Cihuacóatl ventilaba definitivamente y sin recursos ulterior, las apelaciones del orden punitivo. Sus dictados debían ser estrictamente personales y es por ello que en casos de usurpación de sus funciones por alguna otra persona, al culpable se le condenaba a la pena capital, se le confiscaban sus bienes y a su esposa e hijos se les reducía a esclavitud. "De este presidente no se apelaba para el Rey, ni para otro juez alguno... había de determinar y decidir todos los negocios de su juzgado, y Audiencias. Este juez parece tener veces y autoridad de Verrey". (30)

En cuanto a la Admnsitración de Justicia Azteca. Romero Vargas considera al (cihuacóatl y al Altépatl), como los "Magistrados Supremos de la Nación".

(30) Fray Juan de Torquemada. Monarquía Indiana. México, 1903, Tomo II Libro XI, Capítulo XXV, p. 352 Alba. Ob. Cit. p. 8 Romero Vargas. Organización Política, Cit. Le llama Tlatocan o Tribunal del Cihuacóat p. 307.

Las penas impuestas por los jueces se ejecutaban directamente por el "Cauhnochtli", empleado ejecutor cuyo nombre traducen los historiadores españoles, por el de "alguacil mayor" quién hacía cumplir los mandatos judiciales por sus propias manos. A este respecto podríamos decir que la persona que ejecutaba la pena impuesta por el Juez no es otro mas que el empleado ejecutor de las órdenes de sus superiores, como ahora lo es la policía.

Mendieta y Núñez, señalan que en cada Tribunal había un ejecutor y que en los Tribunales Colegiados de Tenochtitlán, uno de los Magistrados era quien por su propia mano ejecutaba las sentencias. (31)

Dentro de estos auxiliares judiciales, Torquemada "dice que cada sala tenía un empleado, dicho Cohcautzin mayor, equivalente al alguacil mayor encargado de prender a los delincuentes, aún cuando fuera muy gran señor; sus insignias le hacían conocer y respetar. Los alguaciles menores, topilli, comunicaban las órdenes o hacían las citaciones sin poner reparo en tiempo ni distancia". (32)

(31) Mendieta y Núñez lucio. El Derecho Precolonial, 2a. Edición. Enciclopedia Ilustrada Mexicana. Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M. Pág. 28 y 519.

(32) Obregón T. Esquivel. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Prólogo por Germán Fernández del Castillo. Tomo I Alguaciles Indígenas. Pág. 386. México, 1937.

Según Torquemada y Orozco y Barra tenían los "antiguos mexicanos, cárceles obscuras, ásperas y crueles donde guardaban a los criminales y a los prisioneros de guerra. Dentro de la casa destinada a prisión, construían varias jaulas de maderas gruesas, y en la puerta de la casa que comúnmente era de pequeñas dimensiones, a la manera de los palomares, ponían vigas gruesas y grandes piedras para cerrarlas por fuera, además para evitar la fuga de los encarcelados, estaban apostados (carceleros y guardias)". (33)

Los jueces, magistrados o alcaldes del Tlacatecat concurrían a las salas de justicia que estaban ubicadas en el palacio real y que eran denominadas Tlalzontecoyan (lugar de sentencias), de Tlaltlcontectli, que quiere decir cosa juzgada, donde escuchaban atentamente los argumentos esgrimidos por los litigantes que comparecían a drimir sus conflictos de interes.

Debido a la conjunción de funciones, ya políticas, ya militares o judiciales, existe cierta confusión, que parece

(33) Torquemada. Ob. Cit. Tomo II libro XI. Capítulo XXV. Pág. 353 y Orozco y Barra. Pág. 268-269.

no ser solamente terminológica, sino también de atribuciones, respecto de estos puestos judiciales superiores aztecas.

Para evitar confusiones llamaremos tlacxitlan al tribunal de primera instancia y tlatocan al de segunda.

El Tlacxitlan, era presidido por el altépetl, juez nato de la nación, hueytlatoani, gran ministro de la palabra a quien incumbía en primer término impartir justicia. Dicho altépetl era asistido por cuatro magistrados: el tecoyohúacatl, administrador de provisiones en tiempos de guerra, el exhuahuácatl, el que hace sangrar, ejecutar y coordinador de cuarteles durante la guerra, el acayacapanécatl y el tequixquináhuatl, todos ellos considerados conocedores de las costumbres y jurisperitos.

Bajo la dirección de este tribunal, Romero Vargas, nos dice que; "en pasajes tomados en Chavero en el mismo Tlacxitlan había abundancia de jueces, dos de cada región, separados o reunidos de acuerdo con la división territorial de señorías y regiones, pues dos jueces enviados por las autoridades locales de cada región oficiaban en su sala respectiva, donde acudían los habitantes de su propia jurisdicción para ser juzgados de acuerdo con su estatuto personal, es decir,

en su idioma y conforme a sus propias normas y costumbres. Estos tribunales así como los de los señoríos eran de primer instancia. Las causas menores no tenían apelación, pero en asuntos graves, principalmente de carácter punitivo se remitían al Tlatocan, donde estaban representadas las autoridades superiores de los calpullis o del Estado, conocedoras de la tradición.

López Austin, es otro autor que decididamente habla del Tlacxitlan, como el segundo tribunal, dentro de la organización judicial azteca, en el orden jerárquico que hemos seguido para nuestra descripción, de autoridades judiciales y de la administración de justicia del pueblo mexicana.

Detrás de estos jueces se encontraban cuatro jóvenes nobles que aprendían el oficio judicial y asistían con los "alcaldes" a las audiencias, para después, llegado el caso, sucederlos en el desempeño de las funciones de la judicatura. A estos aprendices de jueces se les llamaba, según afirma Toro, Tectli o Teutli nobles educando del Calmecac (escuela de la nobleza azteca), instruidos por los sacerdotes en los menesteres de la carrera judicial.

Independientemente del significado de la palabra Teuctli, que como hemos hecho notar no parece haber recibido una connotación unívoca por los historiadores, lo que más

nos interesa es la función que realizaban, pues como apuntaba Esquivel Obregón, en ese período "solo escuchan", pero es indudable la bondad de ese aprendizaje judicial que representa un acierto inestimables de la organización judicial azteca y que nosotros recogimos como sugerencia para el caso de la adopción en nuestro país, de una indispensable carrera judicial.

Por su parte, Orozco y Berra dice que "en cada barrio de México, había un Teuctli -electo anualmente por los vecinos; determinaba las causas livianas dando cuentas disariamente a los jueces superiores, (división territorial de carácter tradicional)".(34)

Había en las salas empleados inferiores que mantenían el orden en las audiencias y otros auxiliares judiciales, según se desprende de las versiones de Torquemada y Clavijero, las resoluciones dictadas por el Tlacatécatl eran dadas a la publicidad por un pregonero, el Tecpoyotl o Tecpuyutl, cargo desempeñado por hombres nobles y grandes que gozaban de alta estima entre los antiguos mexicanos, porque se les consideraba como la imagen del rey.

Las penas impuestas por los jueces se ejecutaban

(34) Romero Vargas. Organización Política. Cit. Pág. 295

directamente por el Cauhnchtli, empleado ejecutor cuyo nombre traducen los historiadores españoles, por el de "alguacil mayor", quien hacía cumplir los mandatos judiciales por sus propias manos.

Mendieta y Núñez señala "que en cada tribunal había un ejecutor y que en los tribunales colegiados de Tenochtitlan, uno de los magistrados era quien por su propia mano ejecutaba las sentencias". (35)

Los jueces que pudieran denominarse mejores o inferiores oían las querellas de los habitantes de las provincias, pueblos o barrios de jurisdicción. Su autoridad se limitaba a asuntos de poca cuantía. Había además de los jueces menores urbanos, magistrados foráneos de región o señorío y tribunales menores de Calpulli rural.

Remerovargas al respecto describe ciertas funciones judiciales de los jueces menores urbanos, que no pueden ser estimados como de escasa cuantía sino una versión por demás interesante. "Después de insistir en su clasificación de los tribunales Aztecas en punitivos y contenciosos, señala que: "Por razón de origen (no de materia) cuando procedía

(35) Torquemada. Ob. Cit. Tomo II libro XI Cap. XXV. pp. 353. 144 2a. Edición.

la justicia de la autoridad a la persona, a través de sus tequilatoques, embajadores notificadores, ayudados por Topiles, si era el tribunal denominado Tlacxitlan, lugar de comparecencia, fuera pilli o macehual el presupuesto responsable, entonces decimos que se trataba de la vía punitiva, pero cuando la justicia procedía de la persona o personas a la autoridad, ya por querrela o queja contra personas o autoridades (en este caso, trátase verdaderamente de un derecho de amparo, que la historia registra en múltiples ocasiones: macehuales acudiendo a la autoridad suprema contra actos de otras autoridades, y aquella reprimiendo severamente los abusos de éstas), era entonces la vía contenciosa en tal caso. Tratarase del estatuto real o personal, variaba la secuela del juicio: - -

- 1.- Lo pillis: a través de su representante el teuctli, acudían al Tlacxitlan, tribunal ordinario de primera instancia, del altépectli, quien en forma colegiada sentenciaba la causa instruida por el teactli, de cuya sentencia se podía apelar ante el Tlatocan.
- 2.- Los macehuales: para mayor garantía de ellos el Tribunal central, el Tecalli, constituido por ancianos, fuera de la influencia directa de los pillis de su localidad, para que instruyesen las causas, facilitando con ello la rápida ejecución de la justicia; en tal caso decimos que se trata de un derecho contencioso, a petición de parte pero incoado el procedimiento, se seguía de oficio la secuela del

juicio, hasta la ejecución de la sentencia" (36).

Nótese que entre nuestros antepasados había una auténtica preocupación por tener una justicia pronta y expedita, procurando un procedimiento aligerado de tortuosidades y demoras; obligando al juez a juzgar sin retraso ni mala fe; y dejando para las reuniones periódicas de la alta judicatura los casos arduos y de última instancia, para que en ellas, se resolvieran todos los asuntos controvertidos. Es una notable conjunción de los valores de justicia y de seguridad jurídica, que tan difícil parece de alcanzar por los sistemas y aparatos judiciales de nuestros tiempos.

Nuevamente, parece mostrarse un tanto complicado el esquema orgánico judicial azteca en los peldaños inferiores. No obstante ello, en ocasiones creemos que para comprenderlo es conveniente hacer el esfuerzo por separar el órgano judicial del funcionario, y no perder de vista que, como sostiene López Austin "las divisiones sociales originaria y funcional deban por resultado la separación de tribunales aztecas, atendían cada uno, por razones de competencia territorial o por cuantía, a un determinado estatuto personal pues como se ha hecho notar el Derecho no era igual para todos los habitantes del Estado Tenochca" (37).

(36) Romerovargas. Ob. Cit. pp. 295, 301 y 202.

(37) Mendieta y Núñez. Ob. Cit. 2A. Edición. p. 97

Orozco y Berra y Clavijero dicen "que aparte de los Teuctli, los Centletlapixqui eran elegidos por los vecinos, teniendo la obligación de vigilar cierto número de familias, de cuyas acciones daban cuenta a los jueces". (38)

Parece constituirse en los centletlapixqui, un caso de elección popular, como fórmula para designar a los jueces aztecas, caso no muy frecuente, pues como se habrá observado, en los niveles superiores judiciales indígenas, bien, en el caso del Tlatoani, del Cihuacoatl o del Altépetl o Tlacatécatl sus nombramientos provenían de cuerpos de electores; luego otros funcionarios judiciales eran designados por cualquiera de esos tres jueces supremos. Sin embargo, no hay un acuerdo unánime en que fuera el sector de población correspondiente el que nombrara a estos jueces inferiores, por sufragio popular. Así López Austin, basado en Sahagún parece inclinarse por la versión de que era el Tlatoani el que nombraba a estos jueces de los calpulli. (39)

Bermauntz tampoco está en posición coincidente con Toro, acerca de la función específica de los Teuctlis o Teuctles, pues en su descripción de los jueces aztecas habla

(38) Orozco. Ob. Cit. y loc. Cits., Idénticas afirmaciones en Clavijero. Ob. Cit. p. 158 y Romerovargas. Organización política, cit. p. 295.

(39) Ob. Cit. p. 99 Al referirse al discurso dedicado al Tlaloani recién muerto.

de que las Teuctles resolvían asuntos de poco monto, "debiendo dar cuenta diariamente, con sus sentencias de muerte, que ejecutaban inmediatamente.

En cambio, hay quienes opinan que los centectlalixqui no parece que fueran jueces, sino meros inspectores que velaban la conducta de las familias a su cargo y que informaban a los magistrados diariamente de todo lo que ocurría.

Además de los magistrados y jueces citados, había empleados auxiliares entre ellos se contaban los pregoneros y los ejecutores (ya mencionados), los archiveros, los pintores de jeroglíficos y los alguaciles". (40)

Sobre estos auxiliares judiciales, Torquemada escribe: "Un noble tenía cuidado de las pinturas históricas y vigilaba a los pintores... Cada tribunal tenía su escribano o sean pintores diestros que ponían en pinturas el motivo del litigio, los nombres de los contendientes y las sentencias pronunciadas... Cada sala tenía un empleado dicho Achcauhtzin, mayor, equivalente al alguacil mayor encargado de prender a los delincuentes, aun cuando fuera muy gran señor; sus insignias le hacían conocer y respetar. Los alguaciles menores,

(40) Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 56 1a. Edición.

Topilli, comunicaban las órdenes o hacían las citaciones, sin poner reparo en tiempo ni distancia". (41)

Los jueces eran vistos con gran respeto entre los aztecas y los texcocanos y se les llamaba en general, Tecuhtlatoque, "Señores que gobiernan el bien público y lo hablan, llama la atención que estas concepciones de los antiguos mexicanos, con un poco de esfuerzo, pueden ser aproximadas a la idea del juez moderno, del que dice el derecho, el jurisdicente, que desempeña una función eminentemente pública.

De estas crónicas se desprende la rectitud imparcialidad y demás cualidades exigidas a las autoridades aztecas. Hay que destacar que entre este pueblo indígena se hacía efectiva la aplicación de las sanciones a los que violaban sus deberes judiciales, desviando en consecuencia la administración de justicia. En otras palabras, los aztecas tenían un sistema jurisdiccional formado por personas seleccionadas con meticulosidad, a las que se señalaban retribuciones de cierta cuantía, se las elegía y preparaba de antemano para que estuvieran en condiciones de sapiencia y práctica en materias contenciosas, se les guardaba el respeto y dignidades propias de su importante misión social pero si el juez

(41) En Concordancia con esta descripción de los "Alguaciles Indígenas cfr. Esquivel Obregón Ob. Cit. Tomo I Pág. 388.

faltaba a sus obligaciones, si se aportaba de la trayectoria que se le había trazado, no podía esperar componendas o soluciones parciales que por su alta investidura le exoneraran de culpa, sino que se le exigían implacablemente las responsabilidades en que hubiera incurrido.

Zamacois; opina que "de la formación de los tribunales referidos y del buen orden establecido en todos los ramos, se desprende que los aztecas estaban bastante civilizados, puesto que uno de los rasgos que más caracterizan la civilización de un pueblo, es que el gobierno extienda su cuidado, así a los derechos de la propiedad, como al de los individuos. La ley que en los asuntos únicamente criminales autorizaba la apelación a los tribunales superiores, da una idea muy ventajosa de la previsión de los legisladores, pues demuestra claramente la atención con que se atendían a la seguridad personal, tanto más obligatoria y laudable, cuanto era extrema la severidad de su código penal. Una de las medidas que hablan muy alto en favor del grado de adelanto a que habían llegado los aztecas, es la absoluta independencia de los jueces superiores respecto de la colonia. Esa independencia era el valedor más firme de las garantías que las leyes concedían a la sociedad y dique seguro contra la tiranía". (42)

(42) Ob. Cit. Tomo I. Pág. 404.

No pretendo manifestar con esto sigue diciendo Zamacois, que los mexicanos se hallaban a la altura de la civilización de los pueblos de Europa; pero si que había llegado a una altura de civilización tanto más asombrosa, cuanto a sus esfuerzos, a su capacidad y a su ingenio eran exclusivamente debidos todos sus adelantos.

En la vasta extensión que comprende toda la América concluye Zamacois, las naciones de Anáhuac eran las más civilizadas, las más cultas, las únicas que han dejado un código de leyes que las distinguen y honra.

Descritos la organización judicial, los sistemas de designación de los jueces, así como algunas de sus atribuciones, pasemos a un renglón que reviste singular importancia en la administración de justicia, y es el lugar donde ella se imparte.

Pero, ¿qué puede pensarse de lo que ante hipótesis semejantes acontece en nuestros días? ¿cómo calificaremos el uso de la guillotina, de la silla eléctrica, de la ley fuga, de las cámaras de gas. etc...?

Si se critican los sacrificios de los prisioneros vencidos, en honor y como ofrenda a los dioses paganos, que grande debe ser la censura a los modernos procedimientos de

saponificación de grasas humanas de la raza judía, a los campos de concentración y, en fin, a todos los ultracientíficos métodos de exterminio del hombre por el propio hombre, en movimientos bélicos aún más voraces en sacrificios de vidas humanas que el Huitzilopochtli azteca.

Recordamos el ensayo de López Riocerezo (43) "que califica de caótica la situación mundial de la postguerra donde se han inventado nuevas fórmulas aplicadas en ocasiones hasta contra supuestos criminales, como los sueros de la verdad, narcoanálisis, campos de concentración, deportaciones en masa, experimentos de actos condicionados etc., que son símbolos de barbarie y crueldad civilizadas"; por ello no debe sorprendernos la calificativa de barbaros que se les daba a los Aztecas dado su alto grado de funcionabilidad en la administración de la justicia.

Entremos pues al análisis de estos órganos judiciales.

FUNCIONAMIENTO

I. En pleno: los 13 ó 14 miembros reunidos.

(43) López Riocerezo José María. San Agustín precursor de la ciencia criminal moderna. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Tomo VIII. Fascículos I Enero-abril pp. 55 y siguientes. México 1955.

II. Por salas o comisiones: combinaban veinte funciones en doce individuos que operaban de cuatro en cuatro, siempre presididos por un hueytlahtoani. Las cinco grandes comisiones eran:

1). Los cuatro huéhuey tetequhtin, los grandes jefes religiosos-militares.

2). Los cuatro hueycalpolehque, los jefes de población de los cuatro cuarteles.

3). Los cuatro Cicihaucohua (los grandes administradores).

4). Los cuatro cuacuachictin, los grandes jefes militares.

5). El yaotlahtolaya (Consejo de Guerra), con 4 miembros.

III. Los magistrados Supremos: el cihuacóhuatl (el gran administrador y el tlahtoani (el ejecutivo). Aunque éstos fuesen los soberanos, no puede pensarse en una diarquía, porque nunca obraban por voluntad propia.

IV. El Consejo Supremo de la Federación, tlahtocai-

nniúhyotl: (fraternidad de gobernantes), era constituido por la Asamblea de representantes de los treinta y ocho Estados autónomos, encabezados por la junta de tlahtoanime (gobernantes), y se reunía para tratar asuntos interestatales o de problemas comunes de toda la Federación.

Comparativamente hablando, al cabo de tantos siglos, poco se ha avanzado en materia de persona que se encargan de auxiliar a sus autoridades superiores más inmediatas, conocidas ahora como policías en nuestro País, que clama por reformas y mejoras inaplazables, para alcanzar un sistema de administración de justicia.

En concreto, sobre este apartado, en el derecho Azteca, la policía facilitaba la seguridad y al pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales. Los Pochtecas (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policiaco. Como el comercio lo efectuaban en diferentes comarcas, les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados y la vigilancia de lugares y personas que interesaban al Imperio. En ocasiones, al monarca directamente confería estas comisiones, de cuyo resultado dependían las medidas que se adoptaban.

La función preventiva la desempeñaban los comtec-pampiquex, quienes cuidaban el orden y vigilancia a todo sujeto

de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos.

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados Topilli, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva, sin olvidar que detrás de los jueces tal y como lo dice Alfonso Toro, estaban los empleados inferiores, que no eran otros que los policías cuya función era cuidar y hacer cumplir las sentencias.

Todo ello resultaría un tanto fantástico si no apoyáramos nuestros puntos de vista en grandes historiadores, sin embargo como es de observarse, tácitamente no encontramos textualmente en sus narraciones, la denominación policía, no obstante ello, deseamos que lo anterior sirva como mera referencia histórica, y demostrar aunque de manera muy generalizada, que el policía -independientemente de la denominación que se le dió en el pueblo Azteca, no sólo denotó su presencia física, sino que además cumplió con ciertas funciones que desde aquella época le fueron designadas y que ahora en la actualidad claro está con sus respectivas variantes sigue ejecutando.

Para Alejandro Iñigo un policía mexicano se distinguía de los demás funcionarios judiciales por la cinta verde en

el brazo convirtiéndose así en "calpullec judicial del Imperio". Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran por ahí merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros Públicos considerados de alta prioridad para el Estado. (44)

Esto ocurriría allí por el 1500, de acuerdo al calendario que años después nos impusieron los conquistadores rubios y barbados.

Iñigo Afirma que "al pie de las escalinatas del gran tecoalli, es donde precisamente se recibía la cinta del calpullec, durante una concurrida ceremonia"... De esto iba a depender la seguridad del calpulli al que me habían asignado. En cada barrio había delegados de los calpuluaque, pero su función se centraba fundamentalmente en aspectos administrativos. En tiempos de guerra, quienes se hacían cargo de la situación interna de los barrios eran los teachcacaughtin, experimentados guerreros enviados por los propios tlacate-

(44) Iñigo Alejandro. "Bitácora de un Policía" (1500-1982) Departamento del Distrito Federal. Pags. (11 y 12). México 1985.

cuhtli, señores responsables de las grandes decisiones políticas después del huey tlatoani, gran emperador.

Algunas veces realizaban trabajos extras en lo que hoy llamaríamos vialidad, cuando algún calmimilolcatl faltaba en su puesto para vigilar el tránsito de canoas por las calles de agua. Uno de los cargos más delicados una función dedicada a desarrollar era la prueba de capacidad en el dibujo de símbolos, era el de los guardianes de mercados, los tianquizpan. Trabajo difícil el de ellos pues tenían que mantenerse en constante alerta debido a que se les obligaba a cubrir parte de lo robado si el ladrón se les escapaba de las manos. A veces tenían que entregar telas de algodón o plumas para ornato como reparación de daño.

La organización policíaca tenía una amplia cobertura de vigilancia en islotes, templos, chinampas, escuelas, mercados, tribunales de justicia, e inclusive destinaba escoltas para acompañar a los recudadores de impuestos y tributos.

La actividad estaba respaldada por una firme estructura jurídica, por un amplio código de conducta de la vida social, sin mucha diferencia de fondo con los ordenamientos establecidos en la sociedad moderna. Estas leyes estaban basadas en la religión, lo cual fundamentaba una estricta

severidad moral y permitía una mayor protección de la población.

Por ejemplo, estas leyes prohibían que personas del mismo clan contrajeran matrimonio, para evitar el incesto; se exigía fidelidad a las esposas y las jóvenes entregadas en esponsales debían ser castas. Pese a que se toleraba el concubinato e inclusive la prostitución, los castigos contra el adulterio o el aborto eran muy severos. Los pobres, los perezosos, los jugadores, e inclusive las prostitutas podían entregarse en esclavitud voluntaria. Los padres podían vender a los hijos o los dueños de esclavos dejarlos en prenda cuando requerían de algún préstamo o un favor de cualquier índole.

Cuando se consideraba que los responsables de ciertos actos ponían en peligro la estabilidad social de la comunidad se les condenaba a muerte o se les desterraba de la ciudad. En cuanto a los robos, los delincuentes eran sometidos a esclavitud hasta que restituían el monto del hurto. En los casos de asalto en los caminos o raterías en los mercados, se aplicaba la pena de muerte. Los rebeldes, los hechiceros, los traidores y quienes mataban a un esclavo, también eran condenados a la pena máxima. Entre las ejecuciones de las sentencias estaba la de cortarles los labios a los calumniadores como eran lapidados los intemperantes y también como eran enviados

a la horca los violadores.

"Antes de que el tetliqué, el juez, dictara sentencia, los inculpados eran reducidos a prisión. Se les metía en inmundas jaulas de madera conocidas como cauhcalli, donde se les alimentaba con desechos de comida en las épocas de abundancia, o con las vísceras de los prisioneros de guerra sacrificados a los dioses en tiempos de crisis y sequía. Afortunadamente, para muchos de los detenidos, los juicios eran orales en las salas de audiencia y las sentencias se ejecutaban por lo regular al día siguiente. El trabajo de los tlayacanqui quienes por lo regular eran los responsables de realizar las ejecuciones una vez dictada la sentencia. Las penas de muerte que impusieron después los conquistadores resultaban risibles ante la variedad de recursos que teníamos para castigar a quienes cometían delitos graves, que iban desde la lapidación, el empalamiento y la horca, hasta el descuartizamiento, la decapitación o la incineración en vivo.

En las faltas menores, los jueces sentenciaban a cárcel, destierro, confiscación de bienes y, en algunos casos, a la esclavitud. Para algunos delitos, la pena consistía en mutilación y para otros más en una serie de azotes y en la obligación de reparar el daño.

El índice de delincuencia se mantenía en niveles

bajos y la pena capital se aplicaba muy esporádicamente. Para ese tiempo la sociedad había alcanzado ya un alto grado de desarrollo, si tomamos en cuenta los escasos dos siglos desde el momento en que nuestro pueblo, hambriento y miserable, llegó desde el lugar de las garzas, allá en el Nayar, hasta el pequeño islote del tunal en la piedra.

Etonces era difícil pensar en una organización política pues ni a ejército llegaban siquiera. Nadie los respetaba. Eran escarnecidos por los pueblos circunvecinos que constantemente los hacían objeto de burla y bromas de mal talante. Fue el momento en que el sacerdote Cucuhtloquetzqui hizo surgir el orgullo escondido de lo más hondo de su ser y los conminó a convertir este lugar, la pequeña ermita que habíamos construido a los dioses, en algo grandioso, con tapias y vergeles. Pero los recursos eran limitados y no se aceptó la humillación de pedir piedras y madera a los señores de Coyoacan y Tacuba. Entonces se intensificó el trabajo, llenos de terquedad y soberbia, para cazar en la laguna peces, patos, galleretas y aves o gusanillos, así como moscas de la lama para llevarlos a los mercados y cambiarlos por madera de morillo, tablillas, leña, cal y piedra.

Luego vino la lucha terrible con los pueblos de los

alrededores para ampliar nuestro espacio vital del islote. Y nadie hubiera imaginado que ese pequeño grupo que se alimentaba de raíces fuera a construir en gran Imperio Azteca.

A medida que fueron conquistando pueblos y ejerciendo cada vez un mayor dominio sobre el entorno y luego más y más allá, paulatinamente se dio forma a una estructura legal y cuando llegaron a dominar a pueblos de la costa, a muchos días de camino, imponiendo la voluntad de nuestros dioses y sometiendo, por la fuerza de las armas, al tributo y vasallaje a comunidades de incomprensibles lenguas, la administración de justicia alcanzó niveles tan altos que acabó por sorprender a los mismos conquistadores de esta gran tierra del Anáhuac, que significa "rodeado de agua".

Tenían en efecto, en esta época de esplendor, un sistema jurídico completo. Los responsables de aplicarlo se basaban en una división del trabajo muy definida y concreta. Cada uno sabía lo que tenía que hacer. Por ello, no es sorprendente que ya para entonces, mucho antes de la llegada del hombre blanco tuvieran inclusive agentes de tránsito, inspectores de mercados, policía preventiva, y una policía secreta al mando de la "mujer serpiente", alto funcionario que se encargaba, entre otras cosas, de la seguridad del huey tlatoani el emperador.

Cada vigilante tenía una marca distintiva de identificación, según el grado y el barrio donde operara, a base de cintas de colores que se colocaban en forma de brazalete. Y cuando el señor organizaba guerra floridas contra los vecinos tlaxcaltecas, ellos se quedaban junto con los jefes de vecinos, para mantener el orden en la ciudad." (45)

Sigue diciendo Alejandro Iñigo que un día nuestro mundo se derrumbó cuando aparecieron ellos en casas florantes frente a la costa y avanzaron por tierra hasta nuestros dominios, envueltos en yelmos y armaduras montados, en animales desconocidos para nosotros y con armas que lanzaban escupitajos de fuego.

Para ese entonces, había sido promovido para custodiar la casa de las fieras el Gran Palacio de Moctezuma, cuando junto con mis compañeros fui movilizado con el resto de los guerreros para arrojar a los invasores de nuestra ciudad. Fue una noche terrible. los cielos se partían en truenos y lluvia. A lo largo de la Calzada de Tacuba luchábamos hombro a hombro entre el lodazal y los viejos puentes de madera. Saltábamos entre cadáveres de bestias y hombres para intentar, inútilmente, cerraes la retirada.

(45) Iñigo Alejandro. Ob. Cit. Pay, (12, 13 y 14)

Al amanecer de aquel 13 de agosto de 1521, el panorama era terrorífico: los heridos, entre cuerpos mutilados y semicubiertos por fango, armas de ambos bandos, cañones hundidos, caballos despanzurrados. Nuestros guerreros, sentados aquí y allá, abatidos, agotados por el esfuerzo; pero felices por haber derrotado a un enemigo que parecía invencible. ¿Por qué no se les persiguió hasta su total aniquilación?. Es algo que nunca logré entender. Finalmente, era un vigilante de barrio asimilado como guerrero y la estrategia militar no era mi fuerte, al menos no a esos niveles. Muchas cintas de colores, nuestras preclaras insignias de policía, flotaban en las aguas como un recuento del número de mis compañeros caídos en la batalla, una batalla que creíamos haber ganado pero que no fue sino al principio de nuestra derrota total y absoluta para cuando ellos volvieron.

Fué un sitio terrible. Nos cortaron los canales con sus enormes embarcaciones y no permitieron el paso de alimentos, que nos llegaban desde las chinampas o los floridos vergeles de Txtacalco y Xochimilco. Después siguió el agua. Cegaron nuestros acueductos que transportaban el agua potable desde los manantiales de Chapultepec y Tlalpan. La muerte de Moctezuma, el efímero mando de Cuihitlóhuac y luego el ascenso de nuestro joven y último emperador, en quien cifrábamos esperanzas cada vez más lejanas, nos fueron cosumiendo paulatinamente. Los pocos antiguos vigilantes que quedábamos

fuimos organizados en escuadras para contener el pillaje, enterrar a los muertos para evitar epidemias, y ayudar a distribuir lo más equitativamente posible la poca agua que nos quedaba, mientras los sacerdotes hacían sus últimos sacrificios con presioneros tlaxcaltecas y españoles.

No había alternativa: Nos rendimos. Nuestro Imperio se derrumbó. Desapareció para siempre." (46)

2. PUEBLO MAYA

El pueblo Maya había tomado como asiento de su civilización el territorio que actualmente ocupan los Estados de Campeche, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo; así como parte de las hoy Repúblicas Centroamericanas. Según Landa y Ancona los mayas tenían principios normativos de carácter consuetudinario que regulaban con gran detalle, materias que actualmente se consideran en la temática del Derecho Civil, como son las relaciones de parentesco (Derecho de la familia); las sucesiones hereditarias; los pactos sobre bienes y contratos. Asimismo, habían establecido reglas y costumbres sobre los privilegios de los embajadores de ciudades y pueblos vecinos; sobre la declaración de guerra y sobre tratamiento de los prisioneros, que hoy podrían ser catalogadas todas ellas

(46) Ob. Cit. Pág. 15.

en el ámbito del Derecho Público.

Muchas fuentes históricas de nuestros pueblos indígenas, lamentablemente fueron destruidas como se relata acerca de los mayas. "Hallase en las naciones de la Nueva España, gran noticia y memoria de sus antiguallas. Y queriendo yo averiguar en qué manera podían los indios conservar sus historias, y tantas particularidades, entendí que aunque no tenían tanta curiosidad y delicadeza como los chinos y japoneses, todavía no les faltaba algún género de letras y libros con que a su modo conservaban las cosas de sus mayores. En la provincia de Yucatán, donde es el Obispado que llaman de Honduras, había unos libros de hojas a su modo encuadernados o plegados, en que tenían los indios sabios la distribución de sus tiempos y conocimiento de planetas y animales, y otras cosas naturales y sus antiguallas, cosa de grande curiosidad y diligencia Parecióle a un doctrinero que todo aquello debía de ser hechizos arte mágico, y porfió que se habían de quemar, y quemarónse aquellos libros, lo cual sintieron después no sólo los indios sino españoles curiosos, que deseaban saber secretos de quella tierra. lo mismo ha acaecido en otras cosas que pensando los nuestros que todo es superstición, han perdido muchas memorias de cosas antiguas y ocultas que pudieran no poco aprovechar. Esto sucede de un celo necio, que sin saber ni aun querer saber las cosas de los indios, a carga cerrada dicen que todas son hechicerias, y que éstos son todos

unos borrachos, que pueden saber, ni entender. Los que han querido con buen modo informarse de ellos, han hallado muchas cosas dignas de consideración. Uno de los de nuestra Compañía de Jesús, hombre muy práctico y diestro, juntó en la provincia de México a los ancianos de Texcoco, y de Tula y de México, y confirió mucho con ellos, y le mostraron sus librerías, y sus historias y calendarios cosa mucho de ver; porque tenían sus figuras y jeroglíficos con que pintaban las cosas en esta forma, que las cosas que tenían figuras las ponían con sus propias imágenes, para las cosas que no había imagen propia tenían otros caracteres significativos de aquellos, y con este modo figuraban cuanto querían". (47)

Acerca de la regulación de los delitos y las correspondientes sanciones aplicables a los infractores, el pueblo maya se amoldaba al rasgo característico de los pueblos de su nivel cultural, que denota una severidad estricta, que se traducía, en caso de faltas, en el resarcimiento del daño ocasionado y, tratándose de delitos graves podía llegar a la esclavitud y a la muerte.

En cuanto al sistema de administración de justicia, entre los mayas se observa que la forma de designación de

(47) De Acosta Joseph. Historia natural y moral de las Indias. Vida regligiosa y civil de los Indios. U.N.A.M. México. 1963, pp. 99-100.

los jueces a los que se denominaba Batab, los que tenían también atribuciones y facultades políticas, era por deregación que el soberano o cacique les confería.

"Aunque los mayas conocían la escritura jeroglífica como esta se consideraba una ciencia sagrada, que únicamente podían cultivar los sacerdotes, jamás se empleaba en los juicios, sino en tanto éstos como las sentencias eran verbales. Había una especie de costas, consistentes en un regalo que cada litigante presentaba al juzgador, antes de que principiara el juicio".

Esto nos conduce a recordar un símil, quizá remoto, con el pago de una apuesta judicial, en el caso de la legis activo sacramentum, el período primario del proceso civil romano, según es descrito por vicenzo Arangio Ruiz "acción en la que las partes prometen en el proceso, de modo solemne pagar al tesoro público una suma de dinero que recibe el nombre de sacramentum, y que el propio autor traduce por "apuesta".

(48)

(48) V. ARANGIO RUIZ. Las acciones en el Derecho Privado Romano. Rad. de Faustino Gutiérrez. Alvis, Madrid, 1945, pp. 26-37, Cfr. M.F.C. de Savigny Sistema de Derecho Romano Actual, Trad. de Jacinto Mesías y Manuel Pley, Madrid s/f 2a. Ed. Tomo IV. p. 51. Pedro Bonfante Instituciones de Derecho Romano. Trad. de Luis Bacci y Andres Larrosa, Madrid, 1929, p. 122 Rodolfo SOHM. Instituciones de DERECHO Privado Romano. Historia y Sistema, Trad. de W. Roces, Madrid, 1936, p. 600.

"Como resultado de la influencia religiosa señalada en el proceso maya se advierte la oralidad. Es éste un aspecto común que habremos de encontrar en los pueblos aztecas y texcocanos, aún cuando entre estos dos últimos grupos étnicos las "actuaciones judiciales" se anotaban en pinturas y se consignaban en signos jeroglíficos". (49).

Como consecuencia de lo Anterior y al no tener como Regla General que sus juicios se llevaran por escrito, en Realidad poco se sabe de sus tribunales y organos ejecutores de los sentencias verbales emitidos por el juez y por conservancia obvia del vigilante de las mismas o perseguidor de los delinquentes.

Sin embargo dentro de la jerarquia sacerdotal encontramos después del chilán que era una especie de adivino del Xmenes empleados en sortilegios y hechicerias especiales etc, en último grado encontramos a los Nacones quienes se encargaban de abrir el pecho a los sacrificados, a quien podriamos considerar como ejecutores de la sentencia dictadas.

Al respecto Alfonso toro nos dice" Los mayas del Imperio Antiguo eran muy pacificos, no así los del Imperio Nuevo, quienes después de aprender el arte de la guerra de los mexicanos, se convirtieron en un pueblo belicoso. Su ejército

(49) TORO. Ob. cit. pp. 15,17,18,34,41 y ss. En igual sentido Manuel M. - Moreno. La organización política y social de los aztecas. Instiuto - Nacional de Antropología e Historia, México, 1962, p. 135.

estaba bien organizado. AL frente de él se encontraban dos generales: uno cuyo cargo era vitalicio y hereditario y otro llamado Nacón, que era elegido cada tres años. Este, durante el desempeño de su cargo, debía de abstenerse de comer carne, de toda clase de bebidas embriagantes y del trato con mujeres.

La base del ejército la formaban los soldados llamados Holcanes, que en tiempo de paz se dedicaban a ocupaciones civiles, pero apenas estallaba la guerra eran movilizados, pagándoles los generales mezquina soldada, que se aumentaba con la obligación que tenía el pueblo de proveerlos de viveres, que cocinaban las mujeres de los milicianos. Formaban éstos un ejército permanente, contribuyendo cada ciudad con cierto número de sus vecinos, amaestrados en el uso de las armas.

Además de los jefes que antes hemos citado, había otro llamado Ahholpop, guardián del tambor de madera llamado tunkul, que se usaba tanto en la guerra como en los regocijos públicos. A su cargo militar unía el de guardián de lo que pudiéramos llamar la casa municipal, o sea el lugar donde se arreglaban los negocios de la comunidad, haciendo las veces de alcalde,

Las armas ofensivas de los mayas eran porras de madera, grandes arcos, casi del tamaño de un hombre, introducidos por los mexicanos, flechas con puntas de espina de pescado,

o de obsidiana, lanzas largas y cortas, hachas de piedra o de cobre, con mango de madera, macanas, jabalinas y el temible hulché, especie de bastón invertido, que servía para dar impulso a los dardos. Esta arma era muy estimada, tanto para la caza, como para la guerra y los altos jefes la usaban de oro o adornada con vistosas plumas.

Las armas defensivas se reducían a un peto o jubón de algodón acolchonado, a veces relleno de sal, que llegaba a la rodilla y constituía eficaz protección contra flechas y lanzas, y escudos de varias formas, cuadrados, redondos, alargados, hechos con mimbres o madera, reforzados con piel de venado. Algunos de ellos eran plegadizos y podían enrollarse cuando no se usaban. También usaban como escudos las conchas de tortuga. Tanto como insignia militar, como también para proteger la cabeza, llevaban una especie de yelmos de madera en forma de cabezas de animales, tales como pumas, águilas o jaguares, entre cuyas fauces entreabiertas, asomaban las cabezas de los guerreros. Tales yelmos se cubrían con pieles de animales.

Para hacer la guerra, procuraban sorprender al enemigo, marchando en silencio y cayendo sobre él lanzando espantosos gritos y alaridos, mientras combatían con la mayor ferocidad. Después de la victoria mutilaban los cuerpos de los enemigos, cortándoles la mandíbula inferior, la que mondaban cuidadosa-

mente de carne y la usaban luego como brasalote en señal de valentía. Terminada la guerra ofrendaban los despojos del enemigo a sus dioses, y los jefes principales eran sacrificados a flechazos, en tanto que los prisioneros de clase inferior eran repartidos como esclavos.

Conocían algo de fortificación, y para defender las poblaciones y lugares estratégicos, usaban de empalizadas y aun de barricadas de piedra. Así en una relación de las ruinas de Chacchob, cerca de Teabo, publicada por el Registro Yucateco, se dice que dichas ruinas están rodeadas por los restos de una muralla de 2400 varas de longitud y de 2 a 6 varas de altura." (50) "Muy poco sabemos acerca de la organización gubernamental de los mayas. Parece que los de la parte norte de la península vivían en grandes ciudades, bajo el gobierno de jefes hereditarios, llamados halachi vinicil o sea verdaderos hombres. Era una especie de nobleza feudal.

Durante el período de la triple alianza, había tres de estas ciudades principales o cacicazgos: Chichén Itzá, Uxmal y Mayapán, que se dividían todo el país. Después, el cacique de Mayapán estableció un gobierno autocrático, extendiendo cada día más sus facultades. A la llegada de los españoles, había muchos pequeños cacicazgos independientes.

(50) Toro Alfonso. Compendio de Historia de México. Decimonovena edición Edit. Patria. Pago. (87 y 88) México D.F. 1979

Los caciques gobernaban su territorio por medio de sub-jefes, los batabs, que les acompañaban como séquito en sus viajes, y les servían de consejeros. Conforme a la etiqueta, todos los que visitaban al cacique debían hacerle algún presente. además los caciques recibían un tributo ordinario de ropas de algodón, piezas de caza, cacao y servicios personales.

Los cargos de los batabs, que tenían una porción de territorio, eran hereditarios. Los jefes aconsejaban a sus hijos que trataran a los pobres con benevolencia, mantuvieran la paz y alentaran la industria, para vivir en la abundancia.

Mientras los batabs pasaban la vida en fiestas, comidas, cacerías y bailes, el pueblo que les estaba sometido, hacia la recolección de los frutos y proveía a todas sus necesidades.

Inferiores a los batabs eran los ahkulel, especie de diputados de los primeros, que llevaban un delgado bastón de mando, y daban las órdenes para que se proyectara la casa de su jefe de lo necesario. El pueblo se dividía en guerreros, hombres libres y esclavos.

Por cuanto hace al derecho los mayas tenían tribunales establecidos, para dirimir sus querellas. Los delitos se castigaban muchas veces con sólo una indemnización. Los crímenes graves, como el asesinato, se dejaba a los parientes que

los vengaran, ya exigiendo una indemnización o bien dando muerte al asesino. Los ladrones, cuando no podían restituir lo robado, eran reducidos a la esclavitud; pero los esclavos podían redimirse en cualquier tiempo. El adulterio se castigaba, bien con la muerte de la adúltera, bien con entregarla al marido ultrajado, para que dispusiese de ella a su antojo." (51)

Por ultimo sobre esta Cultura podemos decir que los únicos códices mayas que escaparon de la destrucción fueron:

I. El Codice Troano, así llamado por el nombre de su antiguo propietario, don Juan Tró y Ortolano, que se encuentra en la biblioteca de la Cámara de Diputados de París.

II. El Código Cortesiano, que se conserva en el Museo Arqueológico de Madrid. Se cree que éste y el anterior, son dos fragmentos de un mismo anahé.

III. EL Código Peresiano, que existe en la Biblioteca Nacional de París.

IV. El Codice Dresdensis, que se encuentra en Dresde, en la Biblioteca Real.

(51) Toro Alfonso. Ob. Cit. Págs. 88 y 89.

Tanto estos manuscritos como las innumerables inscripciones esculpidas en los monumentos, que por estar dispuestas con los signos unos debajo de otros, como las cifras para una suma, se les ha llamado calculiformes, habían permanecido mudos hasta hace pocos años. Ciertamente que el abate Bresseur de Bourbourg, había descubierto un alfabeto maya, obra del mismo Landa que quemó los manuscritos; pero nada pudo adelantar en la interpretación de los jeroglíficos que diferían de los mexicanos.

De esta manera si bien es cierto que son muchas las circunstancias que nos apartaron del móvil directo como lo es el policía dentro de esta cultura; cierto también lo es, que hay muy poco material que detecte científicamente al policía dentro del pueblo Maya, como sucedió entre los Aztecas, no obstante ello, lo anterior nos dará luz para tener una idea aunque generalizada de su administración de justicia.

3. PUEBLO TEXCOCANO.

Para dar término a la narración de las instituciones jurisdiccionales de la época precortesiana, vamos a señalar algunos datos complementarios sobre el pueblo texcocano, ya que algunos rasgos de los tribunales aztecas son comunes con los de este "reino" indígena, donde, según la mayoría de los historiadores y cronistas, el derecho alcanzó el mayor auge de entre todos los pueblos autóctonos de ese tiempo.

"Dos monarcas, Netzahualcoyotl y Netzahualpilli, fueron los legisladores por excelencia", dice Ceballos Novello. (52). Refiriéndose al primero de ellos, Pérez Verdía asegura que su administración fue verdaderamente grandiosa; recibió sus Estados en un completo desorden y abandono a consecuencia de la tiranía de los usurpadores, y los legó a su sucesor en tal estado de adelanto, que se le ha llamado a Texcoco, la Atenas de Anáhuac. El mismo autor expresa que Netzahualpilli heredó el Talento de su padre." (53)

Por su parte Orozco y Berra, (54) relata que "casi" en el espacio de tiempo en que reinaron los reyes conquista-

(52) Ceballos Novello Roque, las culturas del Valle de México, México, 1941. p. 118.

(53) LUIS PEREZ VERDIA. Compendio de la Historia de México.- Guadalajara 1935, p. 28 y 31.

(54) Ob. cit. Tomo I. p. 265.

dores aztecas ocuparon el trono de Acolhuacán dos monarcas legisladores y filósofos, Netzahualcóyotl y Netzahualpilli quienes cuidaron más de organizar que de ensanchar sus dominios. Ellos compilaron las antiguas costumbres, añadieron nuevas disposiciones, y atribuciones de los Jueces; reglamentando la Administración de Justicia, y el número y la importancia de los Tribunales. Tanto acertaron en esta materia, para su tiempo y usos, que las demás naciones gustaron de aquella legislación, tomándola para el orden de sus pueblos..." y "no pocas veces los reyes de México, sometieron a los tribunales y reyes de Texcoco—dice Torquemada—, la resolución de los casos arduos, que ante los primeros se presentaban; que tanta fama así habían adquirido éstos de inteligencia y equidad en la resolución de las contiendas jurídicas". (55)

Destacados historiadores, como Clavijero, Motolinia, Zurita, de Alva Ixtlixóchitl; García Icazbalceta, Zamacois, etc., han descrito con frases de admiración y elogio, la organización judicial de los texcocanos.

No únicamente es elogiarse la tarea legislativa iniciada por los nuestros indígenas, sino quizá en mayor grado, la implicación estricta de esa preceptiva. En la función

(55) Concepto que recoge Toro. Ob. cit. p. 33.

de juzgamiento se advertía un gran celo respecto de la ejecución de los sentenciados por el juzgador, sin mediar consideraciones especiales en razón de la persona, ora motivadas por su rango social, ora por su sexo, etcétera.

Estos jueces substanciaban los litigos en primera instancia y sus sentencias podían apelarse ante otros dos jueces que presidían sobre todos y dictaban resoluciones oyendo la opinión del señor. Había en la ciudad de Texcoco-continúa narrando Toro- "que era la corte dentro de la casa del rey dos salas de consejo y en cada una dos jueces.

Los de una de ellas era de mayor autoridad y se llamaban de negocios leves, ante los jueces mayores se apelaba de las sentencias de los menores; pero los primeros fallaban sin parecer y acuerdo del rey".

Durante mucho tiempo ha sido una necesidad insatisfecha totalmente la dotación de instalaciones decorosas, para el que debe ser un "Palacio de Justicia", y que ya en los pueblos prehispánicos se veían cumplidos, aún con lujo y magnificencia.

Pomar nos informa que "tenía el rey su audiencia real, donde oían de justicia, ciertos hombres para ello señalados y escogidísimos en discreción, habilidad y buena concien-

cia, oían y conocían de las causas civiles y criminales que se ofrecían entre todo género de partes, de cualquier calidad que fuesen y sentenciaban conforme a las leyes... las cosas arduas las comunicaban al rey, y las dudosas, se las remitían, y él los determinaba, después de muy bien informado de los jueces que llamaban tetecuhtiu, y de las propias partes". (56. Había de éstos seis de sangre real y otros tantos de los plebeyos, personas de mucha prueba y larga experiencia. Vivían tan justos y tan recatados en hacer justicia que se averiguó que en tiempo de Netzahualcoyotzin y su hijo Netzahualpitzintli jamás hicieron otra cosa porque fuesen castigados, ni dispuestos a sus oficios." (57)

Hay que acentuar la tónica de la narración en estos aspectos que denotan el acierto indígena, de exigir una dedicación total a los encargados de las tareas jurisdiccionales.

Sobre los demás órganos judiciales de Texcoco, Toro "señala que en los pueblos jueces ordinarios con autoridad y poderes restringidos, encargados de zanjar los conflictos de pequeña cuantía, sin embargo, " (58) según Torquemada, "podían aprehender preventivamente a los delincuentes y hacían un resumen informativo que remitían a los jueces superiores"

(56) Tomando de Toro. Ob. cit. p. 32.

(57) Tomando de Toro. Ob. cit. pp. 34 y 56

(58) Tomando de Toro. Ob. cit. pág. 36

(59) o bien, turnaban a éstos los asuntos para que fueran substanciados en las Napoallatoli, las reuniones o consejos que periódicamente eran convocados y a los que concurrían todos los jueces del reino, presididos por el monarca Clavijero sostiene que los consejos se llamaban Nappapoallatoli" (60).

Refiere Motolinia que en Texcoco, había jueces exclusivamente dedicados a canalizar en procesos, las dificultades derivadas de los divorcios y matrimonios. cada juez llamado Tecuytlatoque, ordenaba a un alguacil mayor ejecutor Acheautli, que aprehendiera aún a las personalidades destacadas que resultaban culpables en el juicio. Los alguaciles se distinguían por las mantas pintadas que llevaban y a donde quiera que iban, se les hacía acatamiento "como a muy principales mensajeros del señor y de su justicia mayor". (61).

Torquemada proporciona interesantes datos sobre los jueces inferiores que ocupaban el último grado de la escala judicial en el reino texcocano y que eran ciertos ministros menores que hacían emplazamientos y notificaciones a los que se llamaba Topilique por razón de traer varas en las manos

(59) Funcionarios semejantes al moderno juez instructor.

(60) Ob. cit. pág. 158

(61) Citado por Toro Ob. cit. pág. 36.

y si los jueces les encomendaban ir a "alguna parte fuera de la ciudad y presteza, sin poner dificultad en el tiempo, ni en la hora, fuese de día, o de noche, lloviendo o nevando, con sol o con aire, que de cualquier manera que fuese, iban luego sin dilación, y ejecutaban el mandamiento de los señores que los enviaban". (62)

El mismo autor nos relata sobre la justicia que se impartía en los mercados de Texcoco: "los que vendían en estos mercados, pagaban cierto tributo, a manera de alcabala, al gran señor, porque los guardase de ladrones, y andaban siempre por la plaza, y entre la gente, unos como alguaciles; y en una casa que había cerca del mercado, estaban doce hombres ancianos; como audiencia, librando pleitos, que había entre contratantes. Tenían medida para todas las cosas, hasta para la hierba, que era tanta cuanto se podía atar con una cuerda de una braza, por un real. Castigaban mucho al que falseaba las medidas, diciendo que era enemigo de todos y ladrón público quebrandolas como hacen nuestros jueces cuando son celosos del bien público...el gran señor ponía fieles ejecutores y finalmente en todo había tanta razón y cuenta, que no bastaba la multitud de gente a perturbarla." (63)

(62) Según aparece en Toro. ob. cit. pp. 36 y 37. EN la obra de Torquemada que tuvimos a la mano (3a. edición. "Editorial. Salvador Chavez Hayohoe" México, 1943, tomo I, libro XIV, capítulo VI, p. 545) sólo dice: "Otro-Oficio había, que representaba las executores, que nosotros llamamos- alguaciles, los cuales se llaman Topileque, por razon de traer varas en las manos; estas acudían a las Tecuhtles para las cosas de prendimiento u otras manuales que se ofrecían.

(63) Versión tomada de Toro. Ob. cit. p. 37.

Respecto, ya no de la organización judicial, sino a un elemento tan conectado con la administración de justicia, como son los abogados, parece no haber una versión unívoca sobre su existencia o funcionamiento preciso entre los pueblos indígenas; así mientras Mendieta y Nuñez afirma que: "no se tiene noticias de que hayan existido abogados; parece que las partes, en los asuntos civiles, y el acusador y el causado, en los penales, hacían su demanda o acusación o su defensa por sí mismos. Esto se comprende fácilmente, si se tiene en cuenta la sencillez de la vida jurídica y el corto número de "leyes" y la simplicidad del mecanismo judicial. El derecho era fácilmente abordable para todos. (64)

Alba basándose también en Sahagún, sostiene que "en el proceso azteca las partes podían hacer personalmente la defensa de sus intereses y rendir sus alegatos, aunque también podían tener patronos representantes o lepanllatoani." (65)

Romero Vargas reseña que aunque Clavijero declara que no había abogados, sin embargo, Sahagún consigna en capítulo especial la existencia de lo que él llama: "trampistas, procuradores y solicitadores a quienes coloca entre brujos

(64) Ob. cit. 2a. Edición pp. 143-144

(65) Ob. cit. p. 28 Art. 311 y 312; y p. 90

hechiceros, astrólogos y "nigromáticos". (66)

Adviertanse las notables coincidencias, o por lo menos la cercanía entre las instituciones judiciales aztecas y texcocanas.

En las demás tribus de Anáhuac, se solventaban los pleitos por juntas de ancianos, signo de la administración de justicia de los pueblos primitivos. Muñoz Camargo dice que en Tlaxcala "los pelitos se trataban y contingencias que tenían, se definían por algunos viejos ancianos que estaban para ello diputados de la República". (67)

Por la sucinta exposición que se ha hecho, es posible señalar como equivocada la opinión de que los pueblos precortesianos eran incivilizados de costumbres brutales, apartadas de la razón y de la justicia, y por ello debe desecharse por completo esa opinión y ser vista como tendenciosa o llena de prejuicios.

En este orden de ideas podemos reafirmar aparte de lo ya dicha coincidiendo con el juicio de Kolher, que el Derecho penal prehispánico debe ser considerado como testimonio

(66) Organización Política, cit. p. 296

(67) Citado por Toro. Ob. cit. p. 39.

de severidad moral, de concepción dura de la vida y de notable cohesión política de nuestra raza. El sistema penal era pues casi draconiano. Este Derecho fue Exigido y no rígo uniformemente por todos los diversos pueblos del anáhuac puesto que constituía agrupaciones diversas, gobernadas por distintos sistemas y aunque había cierta semejanza las normas jurídicas eran distintas.

Se dice que el Derecho penal precortesiano así como sus instituciones judiciales, ha sido de nula influencia ya que su estudio pertenece a la arqueología criminal.

En consecuencia y como resumen de todo lo anterior podemos decir, refiriendome a las tribus autoctonas nuestras, lo siguiente:

Todo sistema jurídico y social es un reflejo fiel de la conciencia popular; cada una de sus instituciones, cada una de sus leyes obedecía a determinadas circunstancias, respondían a ingentes necesidades. Por otra parte, la estricta aplicación de la ley, que alcanzaba tanto a los poderosos como a los débiles, siendo en muchos casos más cruel con aquéllos que con éstos, hacía que el Derecho fuese respetado por todos, que la sociedad tuviese la conciencia de su carácter obligatorio.

El Derecho, cuando es el producto de la vida del mismo pueblo en que rige, no puede reformarse teóricamente. No es ni mejor ni peor que el Derecho de otro pueblo determinado en una época determinada. Se transforma cuando las necesidades de la vida popular suscitan las transformaciones correspondientes. Así se desarrolló el Derecho romano sobre los bárbaros preceptos de las XII Tablas.

El ejemplo de los pueblos que hemos descrito, tan sólo en algunos aspectos de su administración de justicia, debería ser en muchos casos seguido en la actualidad, pues demuestra la rectitud, el sentido de responsabilidad y otras apreciables virtudes de los jueces y policías nativos, dignos de reconocimiento y emulación, sin necesidad de buscar inspiración en experiencias extrañas, muchas veces inadaptables a las condiciones e idiosincrasia de nuestro pueblo.

Con todo lo Anterior considero haber dejado aclarada la época prehispanica, sobre el topico del Policia en estas culturas.

E. LA CONQUISTA ESPAÑOLA

De la obra de Alejandro Iñigo transcribiremos los siguientes Parrafos para continuar cronologicamente con este Periodo refiriendome a la llegada de los conquistadores a la Nueva España.

"Cuando entramos a la ciudad rendida, el espectáculo que apareció ante nuestros ojos sacudió inclusive a los más rudos soldados y capitanes que acompañabamos a don Hernán Cortes. Por doquier había cadáveres en descomposición, entre ellos los de muchos de nuestros compañeros que parecían haber sido arrojados por las escalinatas de piedra del Templo Mayor, con el pecho desgarrado, sin corazón. La pestilencia era insoportable. No era la hermosa ciudad que contemplamos maravillados a nuestra llegada, con sus bien arregladas casas de mezclas y tezontle. Unas 60,000, rodeadas de jardines, camellones de tierra con sembradíos y las setenta y tres acequias en un área urbana de dos lenguas que abarcaba lo que después se conoció como San Antonio Abad, Tlacopan, la Garita de Peralvillo y San Lázaro.

Ahora todo era destrucción y muerte. Mi capitán Pedro de Alvarado me comisiono junto con otros soldados para vigilar una de las cuatro entradas principales, la que iba hacia Iztapalapa las otras tres eran las de Tepeyac, Tlacopan y Coyoacán, y así, al menos, me salvé de organizar partidas de indios para sepultar o quemar a los muertos.

Las calles eran anchas, bien trazadas, y pasaban por enmedio de las accquias que medían nueve varas de ancho y tenían puentes de gruesos tablones que se podían quitar y poner.

Había muchos bosques en los alrededores, inclusive el del Peñón que estaba en un extremo del islote. Dicen que a nuestra llegada comenzamos a arrasarlos por celo o venganza, y a destruir altares idólatras para construir nuestras iglesias. Nada más falso. Lo que ocurrió es que requeríamos de materiales para la reconstrucción de la ciudad y la madera la teníamos a la mano.

En víspera de Navidad, en 1521, Cortés ordenó que se reconstruyera la ciudad. Yo formé parte de su escolta en su retiro de Coyoacán. Escuché discusiones entre la superioridad acerca de donde debía levantarse la nueva ciudad. Unos insistían en que se hiciera sobre tierra firme, en Tacuba, coyoacán o Texcoco. Finalmente la decisión de Cortés se impuso: sería esta misma ciudad. "Por la grandeza y maravilloso asiento de ella".

Alonso García Bravo fue encargado de hacer los planos de la antigua ciudad casi al mismo ritmo en que se destruían ídolos, se derribaban muros y cegaban fosos. Y comenzó a surgir una ciudad, con calles, plazas, cabildo, fundición, carnicería horca y picota. También comenzaron a distribuirse solares entre los españoles, para que construyeran sus casas.

Una de las primeras medidas de Cortés fue la construcción de un templo para recordar la Noche Triste, el día de

San Hipólito Mártir. Al principio fue una ermita. Ahora una iglesia en la esquina de Zarco y Avenida Hidalgo, construída por los hermanos de la Caridad e inaugurada el 20 de enero de 1777.

Se crearon cuatro barrios principales, respetando un poco la distribución urbanística que existía antes de nuestra llegada, en lo que después se conoció como San Sebastián, San Juan, Santa María la Redonda y San Pablo. En ellos aún flotaba la influencia del dios capulteona.

Todo iba muy bien. Comenzaron a levantarse casas de adobe en algunos solares fuera de la nueva traza ordenada por Cortés, dentro de la cual se prohibió vivir a los indios, un poco por temor a insurrecciones y otro por demostrar nuestra superioridad sobre la raza rendida. Aun había calles de agua y acequias atrás de las casas encaladas. Comenzaron a levantarse los palacetes de piedra de los nuevos señores. Fueron reconstruidos los puentes. las mercaderías seguían entrando en canoa a la renaciente ciudad. Una de las medidas prioritarias fue la preparación provisional de los viejos acueductos aztecas, mientras se trazaban los nuevos.

Sí todo iba muy bien. Pero aún no teníamos policía, ni alumbrado, y la justicia nada tenía que ver con lo que encontramos a nuestra llegada. Más que cuidado, esto parecía

un cuartel, a pesar de que Cristobal de Tapia fue designado como primer gobernador.

Pero teníamos fe en que estábamos sólo en el principio y así lo aseguraba Hernán Cortés en una plática en su casa provisional de Coyoacán, al leer a sus principales colaboradores el texto de una carta que el 15 de mayo de 1522 envió a su Majestad Carlos V:

En menos de tres años había mucha cantidad de cosas hechas y otras que llevaban ya buenos principios, y porque hay mucho aparejo de piedra, cal y madera, y de muchos ladrillos que los naturales hacen tan buenas y tan grandes casas, que puede crecer Vuestra Sacra Majestad que de hoy a cinco años será la más noble y populosa ciudad que en lo poblado del mundo y de mejores edificios".

Así lo veías don Hernán y así se lo contaba a nuestro Rey y Señor al otro lado del mundo. Pero aquí vivíamos otra realidad en este primer año de conquista cuando se presentaron las llamadas plagas de Egipto que mataban a indios por docenas, mientras los templos eran arrancados de cepa, cargaban materiales a cuestras y utilizaban cuerdas para arrastrar vigas y piedras, mientras entonaban un lugubre canto: "los grandes y dolorosos trabajos de los vencidos mexicanos".

Las acomodaticias castas inferiores del antiguo imperio aprendieron rápidamente nuestra lengua y se convirtieron en amos absolutos de los vencidos para comenzar una especie de venganza con látigos de resentimiento, que nosotros, ilusos, creíamos era para obligar a los caídos a cumplir mejor con sus nuevos amos. Hasta que un día, durante una misa al aire libre, Fray Toribio de Benavente nos advirtió sobre estos zánganos llamados calpixque que sometían a los hombres de su propia raza a trabajos infrahumanos. No hicimos caso y legamos esta terrible carga a los mexicanos que la han soportado durante varios siglos. No estoy muy seguro, pero creo que de esta palabra "calpixque" se derivó la de cacique". (68)

Hecho el Anterior Recorrido, aunque de manera breve, dejaremos este período para entrar a la Colonia.

(68) Iñigo Alejandro Ob. cit. pág. (16,17 y 18)

CAPITULO II

LA POLICIA DE MEXICO, DE LA COLONIA HASTA EL SIGLO XX

Quizá y es nuestro deseo, resulte interesante para el lector, conocer y penetrar un poco más, sobre la actividad policiaca de la colonia hasta la Independencia; sin intentar ser repetitivo y siguiendo los estudios hechos por Paul J. Vanderwood, Jorge Nacif Mina y Alejandro Iñigo, analizaremos algunos tópicos de esta época por considerarla fascinante, en su maniobrar, sobre todo entre los miembros de esa sociedad tan notorios como los bandidos partidarios del desorden y por obviada de los policías y agentes del Estado. Penetrar al escenario de las ciudades y poblaciones de provincias; sus tradiciones y costumbres; su dolor y sufrimiento, sus miserias y angustias, etc. Principalmente durante éstas Epocas y esencialmente en el siglo XIX, cuando echó raíces el capitalismo, son el cuadro más ilustrativo que precisamente enmarcan el orden y desorden de una realidad que aunque pasada no deja de ser importante para que quede ignorada por muchos mexicanos.

"Los hilos de la narración van de la relativa calma del México rural colonial a la competencia, brutalmente destructiva, entre centralistas y federalistas de principios de la Independencia. Se adhieren entonces a la campaña pro



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

orden nacional lanzada por los modernizadores liberales clásicos y se entrecruzan en el torbellino de la supuesta paz porfiriana. Finalmente, la trama y la urdimbre del tejido histórico se separan violentamente en la Revolución de 1910. Pero la división en períodos es apenas un cómodo artificio organizacional. La continua presencia de orden y desorden naturalmente esfuma las distinciones de tiempo y los cambios de forma y sustancia no niegan su existencia en cualquier marco cronológico. El advenimiento de la llamada modernización, por ejemplo, sin duda modificó el aspecto del orden y el desorden, pero la "mano invisible" del desarrollo, de Adam Smith, no creó la estabilidad ni los trastornos. Simplemente modificó su naturaleza.

Aunque este estudio se concentra en México, pueden sacarse implicaciones más amplias. La práctica de hacer policías de los delincuentes no es de ninguna manera exclusiva de México ni del siglo XIX. Tampoco lo es la paradójica percepción de la policía por el ciudadano, ni la tendencia a poner a los disidentes el sambenito de fuera de la ley, ni el no saber leer el mensaje social del bandidaje. El orden y el desorden existen por doquier y siempre. La mayoría de las personas tal vez no se interesen mucho en la obediencia o el disentimiento, pero de todos modos se ven envueltos en ellos. Realizando una investigación más amplia serían posibles otras analogías. Los rurales de México nos recordarán

la Real Policía Montada de Canadá, los Rangers de Texas, la Guardia Civil Española, la gendarmería francesa y los carabinieri italianos". (69)

No se trata de moralizar acerca de orden-desorden y de rurales bandidos. Pero sí quiero señalar que ahí están, y por qué. El orden y el desorden son parte integrante del proceso histórico, y los bandidos y los rurales son personas arrastradas por él. Son seres humanos que tratan de orientar las condiciones en beneficio propio, pero al mismo tiempo esas condiciones los dominan y arrebatan. Reconozco que intercambio las definiciones solitas del orden -que digo orden refiriéndome tanto a la paz pública como a una ordenación de la sociedad. Pero lo hago deliberadamente, como también con los bandidos y los rurales, para subrayar la relación vital entre esos elementos. Fué el reverenciado Benito Juárez, y no el dictador Díaz, quien había combatido a los rurales. Juárez había reclutado bandidos mucho más deliberadamente que Díaz. Los integrantes del cuerpo de rurales frecuentemente estaban en conflicto con las autoridades y élites locales, en lugar de estar como colaboradores. Los rurales podían ser autoritarios y aún brutales, pero no solían ser opresivos para la mayoría de los mexicanos comunes y corrientes. Deser-

(69) Vanderwood Paul J.- "Desorden y Progreso, bandidos, policías y desarrollo mexicano". Editorial siglo XXI Primera Edición - Págs. (7-8) México 1986.

ciones, insubordinaciones y borracheras impregnaban la organización y aumentaron todavía en la última década del porfiriato. Al contrario de lo que dice la leyenda, los rurales que perseguían a los delincuentes raramente los alcanzaban. Pero eran un símbolo proclamado del nacionalismo mexicano y aclamados en el extranjero, aunque se les atribuyeran muchas cosas que no eran y se les achacaran muchas que no cometieron. Sin duda su imagen, realizada por aquellos hermosos trajes de charro, eran mucho más brillante que sus hechos. En esto los rurales eran una policía típica. Por ejemplo, la mayoría de los guardias eran artesanos y campesinos del centro de México, con pocos méritos para ser policías. Tal vez eso no importara, puesto que muchos acababan en puestos rutinarios y fijos. Finalmente, la desintegración de la dictadura en aquellos diez últimos años se refleja con claridad en los tremendos problemas administrativos y de conducta que agobiaban al cuerpo de rurales.

La investigación revela que los rurales eran representantes cabales de las condiciones sociales del México en que laboraban. Aunque parecían estar en todas partes, eran relativamente pocos, unos dos mil en cualquier momento, y en su mayor parte estaban concentrados en la capital. La palabra "rurales", entonces como ahora, denotaba casi a cualquier policía: federal, estatal, municipal, privada, y aún las unidades especialmente autorizadas, como la que mandaba

el "ruso loco", Emilio Kosterlitsky y a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y Sonora.

Es una cuestión importante, pero difícil, la de cómo y de qué modo influye la policía en su entorno, o éste en ella. Pero en composición, destino, procedimientos y eficiencia, la policía rural de México cambió ciertamente con el correr de los años. El cambio de política del gobierno, del interés en la pacificación rural como preludeo a la modernización al interés en el control de los proletarios sindicalizados, cada vez más enardecidos, afectó fundamentalmente el cuerpo rural. Otro tanto ocurrió con el desarrollo del poder político central, financiado por inversiones extranjeras. Los rurales de Juárez eran una cosa y los de Díaz otra muy diferente, y la revolución tuvo su propia generación. La visión actual del cuerpo ha sido creada por la necesidad que tienen los detectores del poder de la nación de legitimar su posición en nombre de la revolución.

El estudio histórico de México rural, en comparación digamos con Francia o Alemania, está todavía en pañales. Buena parte de lo que se ha escrito considera el país desde el punto de vista de la capital, de los gobernantes y los ricos. Una mayor conciencia social ha impulsado recientemente a los estudiosos a ver la ciudades pequeñas y los pueblos desde abajo, y la inmensa diversidad de observaciones

y opiniones que han aparecido ha reconstituido percepciones y revisado generalizaciones acerca del campesino, la hacienda, el gobierno regional y el antagonismo cultural. Allí donde antes se creía que reinaba el orden se ha descubierto mucho desorden. La paz del porfiriato ha resultado estar llena de querellas. Ya no encajan las generalizaciones fáciles acerca de la seguridad nacional y la paz interna.

El enfoque de este estudio es, pues, de abajo para arriba. Se pone de relieve ante todo a los mexicanos comunes y corrientes, porque de sus filas salían bandidos y rurales y porque la gente del común determina en gran parte la mezcla orden, desorden. Casi todos los que han tratado de historia de México mencionan a los bandidos y a los rurales, y en la mente del pueblo todavía viven, reforzados y reinterpretados por la televisión y el cine. Sin embargo, sólo figuran como un apéndice en las cuestiones nacionales, cuando en realidad deben estar en la corriente principal, como los bandidos y la policía de otros muchos países. Creo que el orden y en desorden han sido incluidos demasiado rígidamente de regímenes y períodos de tiempo determinados, concediéndose insuficiente atención a la continua presencia de unos y otros y su cambiante mezcla. En conclusión lo que se intenta en este capítulo es de reafirmar la índole de composición y equilibrio de orden y desorden, en consecuencia, de hacer ver importantes dimensiones de la realidad en gran parte insospechadas e inad-

vertidas.

Ahora bien, hecho el anterior esbozo de lo que Analizaremos en este apartado, entraremos pues en materia partiendo de la colonia hasta llegar al siglo XIX y por obviedad tocando la gestación de la Policía Rural en este siglo.

A. EPOCA DE LA COLONIA

La colonia representa el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano.

En nada de consideración influyeron las legislaciones de los grupos indígenas en el nuevo estado de cosas, a pesar de la disposición del Emperador Carlos V, anotada mas tarde en la recopilación de Indias, y cuya Historia se encuentra en la Pragmática de Felipe II de 14 de marzo de 1567, en el sentido de respetar y conservar las leyes y costumbres de los aborígenes a menos que se opusieran a la fé moral, por lo tanto, la legislación de Nueva España fue netamente europeo. Solo en casos excepcionales estaba representada la corona en los procedimientos seguidos por autoridades judiciales.

Si tenemos en cuenta que el Derecho penal prehispánico no deja huella alguna en la posterior legislación, pode-

mos afirmar que la materia que nos interesa quedó regulada en esta etapa por el derecho creado especialmente para las indias (legislación de Indias) y el Derecho que regirá con carácter supletorio.

Siguiendo a Jorge Nacif Mina diremos que el objetivo o bien "la intención del estudio es llegar a conocer como se fueron gestando en la ciudad de México las alternativas de la policía, comprendiendo desde la instauración del Ayuntamiento de la ciudad en el año de 1524, ubicado en la casa de Hernán Cortés conocida como el "Marquesado del Valle de Oaxaca", hoy Palacio Nacional, y cambiando su residencia al Palacio Municipal, hoy edificio del Departamento del Distrito Federal, años más tarde; de importancia suprema será para la policía el sistema municipal ya que de su seno dependerán sus actividades en toda la época Virreinal, sí, de las sesiones de Cabildo emanadas del Ayuntamiento (institución celular del municipio) salieron las normas para crear el "Ramo de Policía" encargada de mantener el orden, aseo, vigilancia y observancia, en todas las actividades que a nivel gobierno administrativo se realizaban en la ciudad de México. Este ramo de policía era controlado, en el Cabildo por la Comisión respectiva y en el sistema general por la "Junta de Policía", dependencia encargada de oficiales, empleados administrativos y abadores. Se han concentrado para el entendimiento de la época, todos los hechos que dieron origen a estos elementos

administrativos, y lo recalcamos, porque el Ayuntamiento no tuvo poder político, esa faceta le correspondió a la Real Audiencia y al Virrey de la Nueva España. En los párrafos del capítulo se manejan los procesos que se fueron gestando, así como los problemas que cada Virrey fue teniendo, considerando, claro está, las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía que se giraron para conservar el punto fundamental de la "buena policía" o sea el "buen gobierno"; sin dejar de soslayo la "Policía de la Santa Hermandad de la Acordada", organismo independiente del municipio que provocó temor en los caminos y ciudades.

1. FUNCIONARIOS Y ATRIBUCIONES LEGALES PARA PERSEGUIR AL DELINCUENTE

Así la capital de la colonia más importante de España, intentaba resolver los asuntos de policía, dividiendo la urbe en cuarteles y distribuyendo en ellos a jefes de manzana y vigilantes; entre los autos de policía se encontraba la resolución de incendios, para lo cual se publicó un reglamento en época del segundo Conde de Revilla Gigedo". (70)... "Cuando los conquistadores españoles consideraron que Tenochtitlan ya se podía habitar, después de que el Ayuntamiento de Coyoacán dirigió los trabajos de aseo y construcción, se mudaron los poderes a la ciudad en la que Hernán Cortés había deseado que fuese el centro del Gobierno hispano, este cambio se gestó en marzo de 1524, dando origen a la que sería la capital

(70) Nacif Mina Jorge.- ob. cit. Págs. (13 y 14).

de la Nueva España, una de las Metrópolis más importantes de las colonias de la Corona Española. Se puede pensar que las ideas del Gobernador General (Cortés) para fundar la ciudad de México, fueron un poco aventureras y poco convincentes ya que se tornaba el cambio sumamente peligroso por las características lacustres de la zona, y que podían ser propicias para que los naturales atacaran a la ciudad, sin embargo los fundamentos de Cortés se enmarcaron en los aspectos religiosos insinuando que en el lugar en donde se había desarrollado el poderío idólatra mexicana, se tenía que implantar la religión Católica que fue la bandera de la segunda conquista, la llamada espiritual; así que considerando la posibilidad de una rebelión se tomaron las precauciones necesarias en materia de construcciones, además de que se creó un corredor por la Calzada de Tlacopan en el que se podía salir fácilmente de la ciudad en caso de peligro, sin embargo, y para suerte de los hispanos, la historia no registró ningún hecho de rebeldía indígena en ese período.

En fin, la ciudad de México se fundó y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar; todo el esquema se basaba en la policía, la cual fue la molécula del buen Gobierno; entendamos esta idea más ampliamente, que como se observa hoy en día ya que el término policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad, sino más que eso, para

administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida; por lo mismo podemos pensar que la policía fue sinónimo de buen gobierno. Por lo tanto todas las ordenanzas que se manifestaron en el inicio de la vida de la urbe, tuvieron referencia con la policía, manejando el término como los hemos explicado.

No es posible, ni especulando, pensar que en la época colonial se crearon grupos o cuerpos policíacos que cuidaban el orden e intereses de la ciudad, a manera de los que se conocieron posteriormente y ésto se comprueba al estudiar en las fuentes documentales de primera mano cual fue la organización del Ayuntamiento de la ciudad de México, ya que esos procesos administrativos de la policía, dependieron como otras actividades más, de tan importante corporación municipal, desde su seno en el Cabildo se manejaron todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía, teniendo una comisión especial formada por dos o más integrantes a la que denominaron "Junta de Policía", presidida por "Diputados de Policía" de los que comentaremos posteriormente. La junta fue la encargada de manejar el ramo correspondiente contando con un grupo de personas, que con distintos oficios, aprobaban las funciones del mismo: celadores, guarda faroles, vigilantes guardias o inspectores, se hacían cargo de las

obras de desagüe, de las atarjeas, del aseo de las acequias y calles, de que las construcciones no provocaran desórdenes en la traza de la ciudad, que en las plazas de mercado no se cometieran abusos ni se gestarán pléitos, que los naturales no fueran despojados de sus solares, etc., siempre teniendo una visión que se cumpliesen las actividades por los empleados de los ramos correspondientes y dando parte oportuna de las anomalías que se encontraran, para que la junta en sesión de Cabildo junto con los demás integrantes de la corporación, tomarán las oportunas consideraciones al asunto". (71)

Por otro lado, en 1524 se estableció una de las primeras cárceles provisionales y que en 1533 habría de convertirse en la cárcel oficial, al poniente de la Plaza Mayor; pero y los Policías que? había cárcel pero quienes se iban a encargarse de perseguir y detener a quienes delinquieran en esta época colonial y en donde precisamente se estaba llegando a un incipiente orden que estructuraba a la Sociedad de la Nueva España.

"¿Dónde estaban los alguáciles que nombró Cortés al establecer el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz? Todo a su tiempo, se dio. Y efectivamente, un

día de 1525 me mandaron llamar para formar parte del primer cuerpo de alguaciles de la nueva ciudad. Y era sólo el principio de una estructura que comenzó a tomar forma cuando se nos leyó la ordenanza de Cortés en la que se les permitió participar en el cabildo con derecho a voz y voto, y se les designó como policía complementaria de los alcaldes mayores que comenzaron a aplicar severas acciones contra la delincuencia que ya amenazaba proliferar en la ciudad. También se tomaron medidas contra vagos y malvivientes.

Paralelamente se organizaron los alguaciles menores y los tenientes de alguacil. Y a falta todavía de adecuados tribunales, se ordenó la ejecución de los salteadores de caminos de acceso a la ciudad justo en el lugar donde fueran aprehendidos.

Los alguaciles mayores recibíamos un gran apoyo de los alguaciles menores, en quienes depositábamos la responsabilidad de hacer rondas y patrullar la ciudad. También los enviaban a cobrar multas impuestas por el tesorero de la Audiencia, dinero que finalmente iba a parar a manos de los oficiales reales. El 5 de Abril de 1526, se les hizo entrega de la vara de justicia por Cédula Real.

Empero, la situación no era muy segura en la ciudad. Había indios que aprovechaban la oscuridad nocturna para sus

raterias y españoles que escandalizaban en estado de ebriedad. Esto obligó a mantener rondas permanentes las veinticuatro horas y a iniciar una campaña contra la portación de armas por la noche.

En el año de 1524 comenzaron a hacerse planes para construir la Catedral, justo en el sitio donde se encontraba el gran teocalli. Y en forma paralela, don Hernán Cortés ordenó levantar un hospital de leprosos por rumbos de Tlaxpana, incluyendo una pequeña iglesia. Cuando Cortés hizo su viaje a las Hibueras, llevando consigo al joven emperador Lisindo, a quien no se volvió a ver, Nuño de Guzmán, por iniciativa propia, mandó derruir el lazareto y ordenó erigir en el lugar una fortaleza, con jardines y huertos para descanso. A su regreso Cortés lo recriminó con severidad y le exigió una explicación. Ni tardo ni perezoso Nuño le dijo que resultaba muy peligroso un hospital de leprosos cerca del acueducto que conducía el agua dulce de las fuentes de Chapultepec a la ciudad.

Un cambio sustancial en la administración de justicia se produjo cuando por Cédula Real del 13 de diciembre de 1527 fueron eliminados los oficiales reales para dar paso a lo que entonces se conoció como las Reales Audiencias. El mando se diluyó en muchas manos. Todos los miembros de las audiencias querían dictar órdenes sin coordinación alguna y aquello

se volvió un pandemonium de contradicciones. La iglesia se mantenía un poco aparte de todo y los misioneros sólo se dedicaban a defender a los indios, convertirlos a la fe católica y, al mismo tiempo, a aprovechar aquella mano de obra para construir conventos e iglesias. Los dominicos, que hicieron su entrada a la ciudad el 28 de junio de 1526 llegaron directamente al Convento de San Francisco como huéspedes temporales mientras encontraban un lugar adecuado para construir la Iglesia de Santo Domingo.

Llegó un momento en que las Reales Audiencias fueron directo al fracaso porque su campo de acción estaba siendo rebasado por la anarquía. Fue entonces cuando se instituyó el Virreinato. La Real Audiencia permaneció, pero para cubrir exclusivamente el ámbito judicial. Bajo su acción quedaron los alcaldes mayores, entonces conocidos como corregidores, quienes se responsabilizaban de impartir justicia, defender la moral pública y crear los "tenientazgos de alcalde". (72)

Así podemos considerar que el Ayuntamiento encargado del buen funcionamiento de la ciudad, se apoyaba en la policía para realizar su trabajo, y él mismo con el tiempo se fue apoderando del control, no sólo administrativo, sino

(72) Iñigo Alejandro - ob. cit. Págs. (18 y 19)

político y en ocasiones sostuvo enfrentamientos con el Gobernador General Hernán Cortés al grado de gestarse graves problemas en la sociedad: pensemos que los integrantes de dicha institución colonial no eran del todo unos expertos legisladores, y muchos de ellos, como ya se sabe, compraban el nombramiento y por ende algunas de las decisiones se tomaban bajo intereses particulares. Por esa causa el 13 de diciembre de 1527 el Rey de España acordó que se creará un "órgano Superior de Gobierno y Justicia denominado Real Audiencia." (73) Esta tenía facultades mixtas, es decir, tanto en materia de Gobierno como en asuntos de justicia, así también llegó a funcionar como tribunal de segunda instancia, por lo tanto actuaba en todos los negocios criminales que fueran realizados por hechos delictuosos dentro de cinco leguas en torno a la ciudad, a ésto se le llamó "Casos de Corte"; pues bien, el Ayuntamiento ya tenía una corporación a quien rendirle cuentas de sus actividades, y por lógica, la forma de llevar la policía tuvo que ser mucho más estricta aunque a veces no se manejaran los autos muy correctamente.

"Corría el año de 1527, fecha en que Cortés decidió construir un hospital dedicado a la Purísima Concepción, que durante un tiempo se conoció como el Hospital del Marqués

(73) Codificación de las disposiciones administrativas cuya aplicación corresponde al D.D.F. Tomo I, año 1943, pág. 23, 24 y 25.

y, finalmente, como el Hospital de Jesús.

La llegada del primer virrey, don Antonio de Mendoza, provocó gran algarabía en la ciudad. Fue el inicio de las grandes concentraciones populares que se verían posteriormente al entrar a la ciudad altos personajes o caudillos triunfadores. Se tuvieron que comenzar a preparar planes operativos para distribuir adecuadamente a los hombres a lo largo del recorrido para proteger a los señores y dejarles vía libre entre aquel hacinamiento de curiosos plenos de entusiasmo desbordante". (74)

"Aún cuando los indios ya sabían que no debían avendarse dentro de la nueva traza de la ciudad, eran frecuentes las ocasiones en que dentro de solares inhabitados en el perímetro de dos leguas, aparecieron casuchas de zacate y rejas de tablones. Por ello fue necesario expedir, en 1529, el primer reglamento de policía propiamente dicho, y destacar en uno de sus puntos la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites del casco urbano destinado a los españoles, salvo aquellos que por necesidades de servicio tuvieran que ocupar aposentos para tal fin en las casas de los señores españoles y bajo su custodia y responsabilidad.

(74) Iñigo Alejandro.- ob. cit. Pág. 20.

A fines de la primera década de la conquista Fray Toribio de Benavente comenzó a escribir sus "Memoriales" y destacó su decálogo de plagas que azotaban por ese tiempo a los indios. Por ejemplo, las enfermedades que, como la viruela, hacían verdaderos estragos entre la población aborigen; o aquella que ubicaba en quinto lugar y que se refería a los tributos en oro que indios aterrorizados tenían que pagar a los españoles. Pero la peor de todas las plagas, por los efectos que tendría después en la historia de la capital de la Nueva España, era la de la corrupción. Una plaga, dicho por el propio Motolinía, incubada a través de un complicado sistema burocrático que imponía una serie de trabas en la solución de los asuntos a tal grado que los afectados tuvieron que caer en el medio más rápido y eficaz para resolver impunemente los problemas.

Las autoridades fueron en un momento rebasadas por los hechos criminales a grado tal que se vieron en la necesidad el 25 de junio de 1530 de reglamentar el derecho a portar espada. De nada valieron las protestas ante el cabildo de muchos señores españoles que argüían inseguridad a falta de su compañera imprescindible en el cinto". (75)

"Un gran alboroto se produjo en la ciudad a mediados de diciembre de 1531. Todo mundo hablaba de un gran prodigio sobrenatural ocurrido allá por rumbos del Tepeyac. Funcionarios del cabildo y oidores, entraban y salían del Arzobispado. Se corrió la voz del suceso por calles y callejones, por mercados, iglesias y conventos. Muchos naturales comenzaron a llegar en canoas adornadas con flores, procedentes de los pequeños poblados del otro lado de la laguna.

Los alcaldes mayores fueron puestos en alerta con todos los alguaciles, pues en un principio se pensó que tal revuelo pudiera ser el inicio de un levantamiento generalizado de indios encabezados por un tal Juan Diego, recién converso. Todo quedó aclarado después de que Fray Juan de Zumárraga fuera recibido por el Virrey y le hablara del milagro acontecido. Esto fue lo que explicaron después los señores de la Real Audiencia con el fin de no inquietar más a los hombres, que hacían sus rondas por la ciudad.

Algo similar había ocurrido en tiempos de Moctezuma cuando, dicen, un ángel convertido en águila levantó entre sus garras a un indio de su tierra de labor y lo llevó hasta uno de los retiros de Moctezuma, mientras el emperador soñaba que sufría una quemadura. Las consejas aseguran que en los días siguientes llegó el indio a palacio y le indicó a Moctezuma en qué parte de su cuerpo, bajo sus ropas, tenía

la marca de la quemadura. Este suceso fue labrado en piedra, en la estela colocada en la entrada de la Iglesia de San Hipólito.

Para evitar un poco el gran movimiento de fieles a lo largo de la calzada del Tepeyac, en esos días francos optaba por ir con sus respectivas esposas indígenas e hijos al Bosque de Chapultepec, en cuyas alturas Cortés mandó construir una fortaleza. Dicen que este bosque fue descubierto por los toltecas en el 1122 de nuestra era. El Rey Netzahualcoyotl, posteriormente sembró estos grandes y umbrosos ahuehuetes y el cerro del Chapulín fue residencia de los Reyes Aztecas. Ahí en las rocas, se encontraba una gran efigie esculpida de Moctezuma Ilhuicamina.

Pronto se tuvo que destacar una vigilancia especial, cuando el Virrey convirtió al bosque en un centro de recreación. Ya se tenía facultad legal para aprehender infractores, por Cédula Real del 30 de marzo de 1531.

Paulatinamente la actividad como policías se fue especializando. Había muchos y muy diferentes problemas en una ciudad recién fundada sobre las casi ruinas humeantes de otra ciudad que fue la capital de un gran imperio. Por ello, el 12 de julio de 1530 se crearon los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrinas. Es decir, una parte

de los hombres pasaban en forma indirecta al servicio de la iglesia para perseguir a indios obstinados que se resistían a adoptar la fe cristiana.

Los Agustinos llegaron a México el 7 de junio de 1533 para reforzar y agilizar el proceso de evangelización. Fue don Antonio de Mendoza quien en una ceremonia solemne, con misa bajo palios, colocó la primera piedra del templo de San Agustín, Felipe II expidió una cédula para que la obra se financiara con los tributos aportados por el pueblo de Texcoco.

Las obras monumentales de iglesias, conventos y palacetes seguían adelante con un gran despliegue de actividad. Las grandes moles de piedra se movían mediante cuerdas y troncos, mientras que las lozas terminadas por los lapidarios eran transportadas sobre las cobrizas espaldas de los indios. No fue sino hasta 1535 en que al buen fraile Sebastián de Aparicio se le ocurrió construir carretas tiradas por toros mansos. Se dijo mucho tiempo después que el fraile beatificado había muerto a los 110 años de edad y que tuvo varias esposas, aún cuando con ninguna de ellas llegó a la consumación del matrimonio.

En cuanto a los caballos, su uso estaba prohibido a indios y plebeyos. Esto resultaba obvio toda vez que el

caballo era un signo de superioridad. Los problemas de vigilancia se complicaron cuando a las carretas de Aparicio siguieron los coches tirados por caballos, que provocaron terror entre los indios, quienes los llamaban mientras se apartaban de ellos lo más lejos posible, "Los grandes cuervos negros".

A lo largo de la historia de los pueblos, el dinero, -representado por oro en polvo, piezas de plata, flechas y plumas y la moneda circulante-, ha sido siempre un tentador atractivo para los ladrones, y ha requerido de una especial vigilancia policiaca para evitar su robo.

Una de las cárceles a donde se llevaban detenidos a delincuentes peligrosos estaba en las atarazanas, prácticamente el primer edificio público construido en la Nueva España. Se trataba en realidad de una fortaleza con canal de agua donde se guardaron los trece bergantines que Cortés utilizó en la conquista". (76)

"La Real Audiencia" iniciaba su vida en la ciudad de México como reguladora de las determinaciones políticas y jurídicas, y sus funcionarios se conocieron como "Oidores",

(76) Ob. cit. Pág. 22, 23 y 24

teniendo un presidente, que a partir de 1535 fue el Virrey de la Nueva España. Pero en los asuntos administrativos correspondientes a la urbe el indicado de manejarlas siguió siendo el Ayuntamiento, aunque dependiendo del órgano superior creado; y por lo tanto todos los aspectos de policía seguían siendo ejecutados por la junta y sus Diputados, quienes mantenían su atención en que las disposiciones y bandos fueran respetados y cumplidos por toda la población y autoridades ciudadanas.

En 1537, al llevarse a cabo la toma de la ciudad, se suscitó una sublevación y no de indios sino de negros; Don Antonio de Mendoza envió una carta a Felipe II en la que entre otras cosas le comunicaba el peligro del Levantamiento. "No tenemos Armas" le decía con Angustia, "Hay mas negros que blancos, además de indios y criollos". Se inicio una movilización general, deteniéndose a los principales Agitadores, negros que trataban de arrastrar a los judíos a una insurrección. Felipe II dió órdenes para que las atarazanas fueran cambiadas a la calle de Tacuba, pero no se cumplieron porque ello resultaba inoperante.

Finalmente la situación fue controlada. El castillo de las atarazanas siguió en el mismo sitio, en lo que años después sería un matadero y posteriormente se convertiría en la plazuela de San Lucas.

La jurisdicción civil y criminal fue ampliada a 15 leguas a la redonda de la ciudad, después de la amarga experiencia, según el acuerdo del 24 de octubre de 1539. Un mes antes, el virrey Antonio de Mendoza fundó la primera imprenta del nuevo Continente. En esto tuvo una participación muy importante el señor arzobispo Fray Juan de Zumárraga, autor del primer libro salido de la prensa instalada en la Casa de las Campanas, en lo que después sería la calle de Moneda. Este libro, titulado "Breve y más compendiosa doctrina christiana en lengua mexicana y castellana", fue terminado a fines de 1539 bajo la dirección del impresor alemán Hans Cromberger, quien durante muchos años radicó en Sevilla y fue conocido aquí con el nombre de Juan Pablos.

Podríamos decir que la imprenta de Juan Pablos fue la primera, oficialmente hablando, pues se inauguró en una caremonia a la que asistieron el Virrey y las más altas autoridades eclesiásticas. Sin embargo, siete años antes, en 1532, Esteban Martín instaló un pequeño taller de impresión donde editó "La Escala Espiritual", de Juan Climaco, tan comentada y leída por ese entonces.

La mitad del siglo XVI fue una época llena de contradicciones en la capital de la Nueva España. El poder militar impuesto por la conquista fue cediendo paso a paso al poder político administrativo, donde también, en forma impercepti-

ble, la iglesia fue ganando posiciones. En un momento de confusión, no se sabía a ciencia cierta si había sido la espada o la cruz la que había doblegado a los indios, o ambas cosas a la vez, surge el Alguacil de barrio dentro de los cuerpos de vigilancia, en donde precisamente éstos alguaciles se dedicaban a perseguir delincuentes de la fé, de acuerdo al ordenamiento del 30 de julio de 1546 contra los herejes. Estos por denuncia o por reconocimiento propio, eran sometidos a diferentes castigos que iban de la trasquilada hasta los azotes y el empalamiento.

Por esos años se crea la primera Universidad de América, la obra se construyó en lo que eran las casas de Gabriel Guerrero, en la calle del Arzobispado, después de la moneda y seminario.

La Universidad fue creada por Cédula Real de Carlos V., del 21 de septiembre de 1551 y suscrita por el príncipe Felipe II. El virrey Don Luis de Velazco presidió el solemne acto durante el cual se dio lectura al Real Decreto. La obra inicial se realizaría con fondos provenientes de rentas de las propiedades donadas por el primer virrey don Antonio de Mendoza, así como de un subsidio anual de mil pesos oro.

La fundación de la Universidad fue el 25 de enero de 1553, día de la conversión de San Pablo. El rector funda-

dor fue Don Juan Negrete. Los estudios se abrieron el 3 de junio con una oración latina de Cervantes de Salazar. La primera cátedra se dió el 5 de ese mismo mes.

Al morir Hernán Cortés en 1547, su hijo Martín se convirtió en el segundo Marqués del Valle y en el hombre más poderoso de la Nueva España. Los tributos que recibía ascendían a 50,000 pesos oro al año. El virrey Luis de Velasco, quien llegó a México en 1550, sintió que su autoridad era opacada por el poder del único marqués existente en la Nueva España. Y comenzaron los problemas entre ambos, con un pleito a raíz de una fábrica establecida por Cortés en la plaza del volador; después la disputa se extendió a conflictos de tierras en Santa Fé y en los límites de Coyoacán con la Ciudad de México, así como de algunos barrios de la Ciudad de México que comenzaban a traspasar los límites con Tacubaya.

Luego vino un golpe que terminaría con el Marquesado del Valle de Oaxaca, Felipe II emitió una Cédula Real en la que se estableció que las posesiones de los encomenderos no pasarían a los nietos de los conquistadores. Con esta medida, las propiedades regresaron a la Corona de España.

Se habló de una conjura encabezada por Martín Cortés. En las calles de la ciudad corrieron rumores. "los encomenderos se levantan a la sombra del sarao". Y más aún, se afir-

maba que el Marqués del Valle "sería proclamado Rey de México y repartiría toda la tierra, nombrando Condes y Marqueses". Además se aseguraba que pondría alrededor de su trono a la nobleza indígena.

Entre los cómplices de la conjura se mencionó a los hermanos Alonso de Avila y Gil González, Baltazar y Pedro Quezada, Cristóbal de Oñate, Pedro de Aguilar y el Licenciado Espinosa de Ayala.

Luis de Velasco murió el día 31 de julio de 1564 y subió su hijo de igual nombre. El fiscal comenzó a reunir cargos contra los conspiradores. Se habló de que el levantamiento sería justo el día del Paseo del Pendón, el 21 de agosto, y de que se apresaría al Virrey y a sus principales colaboradores. Sin embargo, uno de los participantes, Alonso de Avila, dudó acerca de la posibilidad de triunfo y provocó un enfriamiento en el ánimo de los conspiradores. Se diluyeron las pruebas en la fiscalía y no se pudo actuar contra ellos.

Cuando se creía que ya se habían calmado los ánimos, los conspiradores volvieron a insistir, ahora el golpe sería durante el bautizo de los mellizos de Cortés. Unos días antes, el licenciado Espinosa Ayala, a cambio del perdón, los denunció ante el fiscal, quien casi se había olvidado del asunto.

Los alcaldes mayores ordenaron la inmediata detención de los conjurados. Los hermanos Gil González y Alonso de Avila fueron ejecutados el 3 de agosto de 1566, a las 19 horas.

Se continuó el proceso contra Cortés, pero se le dieron largas a partir de la llegada del nuevo virrey, Gastón de Peralta, el 17 de septiembre de 1566. Después de algunos años de prisión Martín Cortés fue puesto en libertad y regresó a España, ciudad, en este primer cuarto de siglo, atravesaba por una situación difícil en materia de seguridad. Había una preocupante escasez de policías, y los pocos que hacían su ronda, inclusive en pleno día, era motivo de burlas y faltas de respeto, al igual que los alguaciles como los alcaldes de casas de Corte.

Esto no quiere decir en manera alguna que la policía se mantuviera cruzada de brazos ante la ola de delitos que se cometían a cualquier hora del día, desde las riñas callejeras producidas por el alcohol hasta asesinatos causados por asaltos o venganzas. Las cárceles estaban llenas y ya no era algo fuera de lo común ver cruzar las calles de la ciudad a las procesiones encabezadas por los alcaldes del crimen con sus altas varas y enormes golillas, con los reos camino a la horca en la plaza mayor montados en mulas escuálidas y azotados por el verdugo. En su mayoría eran sentenciados

por delitos en camino real o contra la fe cristiana.

Los alguaciles se encargaban de vigilar 125 calles y conminar a la gente a retirarse a sus casas poco antes del toque de queda pues no eran suficientes para evitar escándalos y robos. Se detenían a sospechosos y recogíamos armas en la medida de lo posible. A la medianoche se escuchaban las campanillas de los conventos.

Para colmo de males, se produce un pleito entre el virrey Diego de Mendoza y el arzobispo Juan Pérez de la Serna el 15 de enero de 1624. El populacho se divide, toma partido y se lanza a las calles a saquear y provocar incendios.

Esta situación es aprovechada por los criollos, quienes encuentran las condiciones dadas para un levantamiento contra la autoridad española que los veía y trataba como ciudadanos de segunda, en una escala de valores ligeramente superior a la que aplicaban en relación con los mestizos, los negros, mulatos e indios.

Renuncia el Virrey y los criollos comienzan a preparar conjuras para tomar el poder y colocar al frente del gobierno a supuestos descendientes del último emperador azteca.

Se hacían detenciones en masa y se tomaban por asalto

casas donde celebraban reuniones secretas los dirigentes del movimiento.

Para 1625 la ciudad estaba tan tranquila como si no hubiera pasado nada. El aumento del número de alguaciles dio resultado y el índice de la criminalidad volvió a sus niveles más o menos normales. Inclusive a las mujeres dedicadas a la prostitución se les ordenó utilizar vestidos de talle alto con olanes de color gris que terminaban en forma de pico. De ahí la frase que después se generalizó entre los hombres cuando decían: "Vamonos de picos pardos".

Según datos del Ayuntamiento, ya habían en la ciudad 15,000 coches, 40,000 españoles, 50 iglesias parroquiales y conventos de frailes y monjas. Para los poetas de la época había en la capital de la Nueva España cuatro cosas hermosas: mujeres, vestidos, caballos y calles.

Fue una etapa difícil para la Colonia, pero se apagó tan rápidamente como fue prendida. Hubo personajes de alta alcurnia que se vieron involucrados en este movimiento y otros que aprovecharon la situación para su beneficio personal, cerca de las nuevas autoridades enviadas desde España. Aventureros que llegaron a infiltrarse en las cámaras del Palacio Virreinal y llegaron a convertirse en leyenda, como Martín Garatuza, el hombre de las mil caras. Muchos fueron obliga-

dos, por denuncia, a reconocer herejías en los potros de tormento de la inquisición.

En este sentido, España, que impuso en el México colonia su legislación estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público, La Recopilación de Indias, en la ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal; es decir pues, que a partir de las disposiciones de la Nueva recopilación, el fiscal desempeña un papel importantísimo en el procedimiento penal.

El 7 de mayo de 1635 se anunció por bando el nuevo reglamento de justicia, cuyos ordenamientos imponían castigos corporales, multas y confiscación de bienes por embriaguez lo que provocó burlas irónicas e iracundas protestas.

"Entre los casos más impresionantes, en la actividad policiaca, tanto por su epílogo insólito como por el hecho de que la víctima del suceso fue aquel compañero que 18 años antes había estado conmigo en las celebraciones del centenario de las apariciones de la Virgen, fue el ocurrido un 7 de marzo de 1647.

Le decíamos "el mulato" por su piel bronceada que le significó un serio obstáculo para hacer una carrera dentro de las fuerzas públicas. El estaba asignado como alguacil en Ixtapalapa. Frecuentemente nos veíamos en la Plaza Mayor cuando él tenía que venir a tratar asuntos de su competencia en el Ayuntamiento. Siempre alegre y decididor, nos íbamos a comer en los figones de la plaza del volador y a recordar viejos tiempos.

Un día tuvo un altercado con un caballero portugués a quien le reclamó una falta menor. Se hicieron de palabras, el hombre lo insultó y se quejó amargamente de que las autoridades contrataban negros como alguaciles cuando éstos sólo deberían servir como lacayos o cocheros. Mi amigo trató de someterlo por faltas a la autoridad cuando el hombre sacó un puñal y se lo clavó en el pecho. Trató de huir, pero fue detenido por un grupo de curiosos que lo entregaron a otros alguaciles que llegaron a recoger a su compañero muerto.

Se realizó el juicio, comparecieron testigos, y el portugués fue condenado a la horca. No porque hubiera dado muerte a un mulato sino por lo que éste representaba. Se requerían severas medidas de escarmiento para evitar que se debilitara el principio de autoridad en la Nueva España, y que se relajara por la parte más sensible que es el policía, por ser el contacto inmediato del gobierno con el pueblo.

Unos días antes de cumplirse la sentencia, el portugués se quejó de unos fuertes dolores en la boca del estómago. Fue enviado a la enfermería de la cárcel donde aprovechó un descuido de la vigilancia para colgarse de una viga. Quienes habíamos seguido muy de cerca el caso concluimos que el hombre se había ahorcado no por arrepentimiento sino para no darle la satisfacción a los alcaldes de que lo ajusticiaran por haber dado muerte a un ser inferior.

Parece que a esta misma conclusión llegaron los ministros de justicia porque ordenaron que se ejecutara la sentencia estuviera vivo o no el acusado". (77)

Desde el año de 1680 hasta el de 1720, se comenzó un proceso para legalizar el número de integrantes de la junta de policía, que trabajarían juntos al corregir sobre los asuntos del Ramo los autos manifestaron que serían dos Capitulares nombrados. De tal forma se plantearon las alternativas y funcionaron hasta el año de 1745, en que por Decreto Real del Virrey se mandó que para el día 2 de enero de 1746 se propusieron tres sujetos para que se hicieran cargo, como Diputados, de la Junta de Policía, y en la sesión de Cabildo de ese día 2 del primer mes del año se resolvió lo siguiente... "Se tuvo

(77) Iñigo Alejandro. ob. cit. pág. 39

presente el Superior Decreto de su Excelencia , y se acordó que se proponga a los señores: Don Joseph Antonio Luque, Don Juan Antonio Imanar, Don Francisco Antonio Carriso y Don Altencio de Pardo y Zúñiga..." (78), de tal forma apareció la proposición en el libro capitular del Cabildo y nos podemos dar cuenta que aunque se piden en el decreto tres individuos, el Ayuntamiento propone finalmente cuatro, ejemplo fundamental de que esos asuntos eran manejados por la dicha corporación municipal. "Generándose ese cambio de dos encargados a tres, que trabajarían junto con el corregidor para llevar un buen efecto las providencias que se plantearon para el ramo municipal y que en realidad no cambiaron el sentido de su competencia, pero si fueron siendo más estrictos en el control, y por medio de bandos y mandamientos públicos (Documentos Jurídicos, emanados del Ayuntamiento, que informaban sobre nuevas disposiciones o acuerdos) presionaban para que la ciudad se mantuviera en "buena policía". (79)

Uno de los grandes problemas que tenían los alguaciles en aquel tiempo eran las riñas y los duelos que se producían por cuestiones de juegos de azar que se habían diseminado por toda la ciudad, en plena calle con la luz del sol. Las

(78) Vol. 3627, exp. 15, año 1745, Policía en General, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

(79) Término utilizado para definir el orden y limpieza de la ciudad.

denuncias contra timadores eran el pan de cada día en los juzgados de barrio, hasta que llegó un momento en que las autoridades, el 18 de mayo de 1680, expidieron un reglamento prohibiendo los juegos de azar y la vagancia.

Pero no solo la policía era asunto de las juntas correspondiente, sino gran preocupación de la Real Audiencia y del Virrey de la Nueva España, así lo entendemos al observar que en el expediente 20 del volumen 2627, del Archivo Histórico, se encuentra un documento relacionado con varias providencias referentes a distintos asuntos de policía, manifestando que se habían tolerado muchas violaciones a los bandos expuestos por los virreyes para que se conservara la hermosura de la metrópoli mexicana, se ubica en el año de 1766 y se continúa con el bando público del Virrey y Marqués de Croix fechado en 1769, tres años después del tipo documental anterior; en éste el Virrey argumenta su gran preocupación con respecto a la falta de "buena policía" que se presentaba en ese tiempo en la capital de la colonia: "Desde que conozco esta capital se han dirigido mis deseos a que tenga en sus calles, plazas y acequias la hermosura que merece su planta y sus habitantes, la comodidad de pisar las primeras sin estorbos, tropiezos, inmundicias y otros desagradables embarazos en sus usos y tránsito de que están hoy ocupados, sin que hayan bastado las antiguas ordenanzas de policía, a impedir la deformidad originada de tales abusos, en mucha parte por

desobediencia permitida de aquéllas, y no haber establecido otras con que se hubiera logrado un casi cabal y completa limpieza de gran provecho para sus edificios y salud de estos Republicanos, sin temores de pestes u otras enfermedades que fuertemente pueden formarse". (80)

Las palabras del Marqués de Croix, nos pueden ayudar a entender cuál fue la verdadera situación de la ciudad, y la importancia que tenía toda la conceptualización de la policía, ya que al no respetarse sus lineamientos el proceso administrativo de los otros ramos municipales no podía lograr éxito en el Gobierno, porque cada uno de ellos necesitaba de los recursos humanos y de las prevenciones que la policía proyectaba en sus funciones y que al parecer no se cumplían, ni por la población ni por las personas que ejercían tales funciones. Razón por la que pensamos que la Junta de Policía fue de los organismos más importantes de la época en México y sus integrantes, como los que formaban la fuerza del trabajo, los que mayores responsabilidades tenían ante el Ayuntamiento, aunque no se dedicaran a cuidar la seguridad pública como hoy en día lo entendemos.

La corrupción policiaca no sólo no se manifestaba en grandes o pequeños hurtos, sino en el relajamiento de la

(80) Vol. 3627, exp. 22, año 1769, Policía General, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

disciplina, la apatía en el trabajo y la falta de responsabilidad al aludir con cualquier pretexto intervenir en riñas, robos o asaltos.

En una capilla de Santo Domingo estaban guardados los restos del conquistador Alonso de Estrada y fue encontrada una antigua inscripción en la que se afirmaba que ahí estaba sepultado Pedro Moctezuma, hijo del emperador azteca y príncipe heredero.

La ciudad continuaba creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas y cuadros policíacos para combatir el crimen. Por su acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de 1722, se creó un nuevo cuerpo al que se le llamó La Acordada, vocablo derivado de acuerdo. Ya en el año de 1717 se autorizó la construcción de una cárcel especial que fue inaugurada en 1719. Estaba ubicada en la calzada del Calario y la vigilancia de los reclusos estaba a cargo de los religiosos de San Pascual de Bethen. Este año de 1719 también fue puesto en servicio un nuevo patíbulo en la calle de Alvarado.

Los tribunales especiales que operaban en ese tiempo eran los de la Santa Hermandad en su lucha contra los saltadores de caminos. Realizaban rondas en los pueblos aledaños a la ciudad y parajes. Cuando se detenía a un forajido ahí

mismo era juzgado y ejecutado.

Uno de estos forajidos logró escapar casi a punto de ser ejecutado. Uno de los miembros del tribunal de la Santa Hermandad lo reconoció después muy quitado de la pena, disfrutando de una obra en el Teatro Real, y silenciosamente salió a buscar la ayuda para recapturarlo.

Ya para 1734, durante el gobierno del arzobispo Antonio de Vizarrón y Quiarreta, la autoridad policiaca se había deteriorado a tal grado que los ladrones cometían sus fechorías con sorprendivos desplantes de audacia como el intento de robar las Cajas Reales de Palacio y que fue evitado por una mera casualidad.

El problema consistía en que no se detenía a los delincuentes en el momento de cometer su fechoría resultaba difícil si no imposible atraparlos porque corrían a refugiarse a las iglesias - y vaya que si ya había iglesias en la ciudad - donde vivían con toda tranquilidad bajo la protección de los clérigos quienes malinterpretaban la caridad cristiana, diciendo que eran hombres arrepentidos y se ponían en manos de la justicia divina.

En 1732, se inició la construcción del edificio donde quedarían las casas de los inquisidores, en la calle de Coche-

ras (hoy primera calle de Colombia). Fue por Cédula Real de Felipe V y bula del Papa Clemente XII. Los primeros inquisidores que ocuparon estas casas fueron Pedro Navarro de Isla, Pedro Anselmo Sánchez de Tagle y Diego Mangado de Clavijo, a quienes veía pasear, leyendo o meditando sus decisiones, por el después famoso Patio de los Naranjos, cuando alguna comisión judicial se hacía llegar por ahí con fines de consulta.

El 16 de mayo de 1737 se dió a conocer por bando un reglamento para que los vecinos engalanaran e iluminaran sus casas durante estas fiestas religiosas.

La ciudad había permanecido dos siglos sin luces. El 23 de septiembre de 1762, el corregidor Tomás de Rivera de Santa Cruz ordenó que en cada balcón, en cada puerta, se colocaran faroles de vidrio con luz hasta las 23:00 horas. Los pobres quedaban excluidos de esta medida. Finalmente, la orden fracasó pues todos se declararon pobres. Y siguieron impunes los robos y los asaltos por falta de una adecuada vigilancia y es que hasta los encagados de la Ronda llegaban a amanecer desnudos y amordazados a la orilla de una acequia o en un oscuro callejón donde sólo había un poco de visibilidad en las noches de luna, o cuando se producía algún incendio.

En el período histórico en el que queremos ubicar los elementos policíacos para poder recopilar datos fidedignos que nos hagan penetrar al desarrollo de esta parte importante de la sociedad, se manifiestan como se observa, muchas disposiciones, órdenes, nombramientos y decretos para consolidar el órgano motor de la policía, o sea a la Junta de Policía de la ciudad de México, ésto causaba grandes problemas en el aspecto organizativo ya que en el año de 1772, en el Cabildo de elección de oficios celebrado el día 2 de enero, se propusieron al Virrey para ocupar los puestos destinados a la junta a cinco vecinos de la ciudad, los cuales por sus características eran los más adecuados, sin embargo, la aprobación de éstos se realizó hasta el año de 1775 cuatro años después, en que el Virrey Don Antonio de Bucareli mandó un oficio al Cabildo sobre los Diputados de Policía manifestando que: "En esta fecha he probado la propuesta que me pasó vuestra señoría con la de cuatro del corriente, de los Regidores, Don Ygnacio Tomás Mimiaga, Don Antonio de Mier y Teran, Don Manuel de Prado y Zúñiga y Don Antonio Rodríguez de Velasco, para diputados de la Junta de Policía en el presente año, de que avisó a vuestra señoría para su inteligencia en la que debería encargarlos muy particularmente a mi nombre, el cumplido desempeño de las funciones que van a correr a su cargo, y que deben celar con el mayor esmero la observancia de los bandos relativos al empedrado de esta capital, como también en aseo y limpieza de las calles en que se procede

con notable lentitud y desidia" (81). Igualmente se reconocen las dificultades que comentamos antes de la cita Don Antoniode Bucareli no sólo aprueba, sino determina la importancia de los puestos destinados a los regidores manifestándoles la necesidad de ordenar la policía de la ciudad y poner en sus labores la eficacia requerida. Los documentos que se han presentado en forma de citas argumentan la idea de que la policía en el México Colonial estaba sujeta al Ayuntamiento de la ciudad y que el órgano institucional que la administraba era la Junta de Policía, que además se comportaba como responsable absoluta de las acciones emanadas de esta actividad pero como tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad como se ha manifestado, era la base fundamental de la administración de la misma, no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos bandálicos y la capital no fue la excepción, así que para apoyar tales hechos delictuosos se instituyó la "Santa Hermandad de la Acordada" a semejanza de la que existía en España; la Acordada en México tenía cárcel propia concediéndosele jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parejes públicos, especialmente en plazas de mercados contaba con un alcalde que conocía todos los asuntos relaciona-

(81) Vol. Cit. 3627, exp. 25. año 1776.

dos con la persecución y castigo de los bandoleros, además de ser juez privativo de bebidas alcohólicas, tenía a sus órdenes a más de dos mil hombres que rondaban el día y de noche en lugares adyacentes de la ciudad y en el interior de la misma metrópoli, grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó en la policía pues al tener facultades propias ponía en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, dándose tal generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente crueles y no se tentaban el corazón en lesionar o mutilar al que cometiera algún delito dejando a los heridos o muertos tirados en la vía pública, o haciéndolo con los miembros mutilados del cuerpo del castigado. Tales efectos se proyectaron porque esta Acordada no funcionaba bajo los lineamientos del buen gobierno, sino que eran mercenarios a sueldo, razón por la cual, y porque hemos analizado el desarrollo de la policía como una comisión consciente del municipio que cuidaba los intereses y buen crecimiento de la ciudad de México, no se puede creer que el grupo de la Acordada fuese un proceso evolutivo de la policía en la época, ya que la junta no tuvo injerencia en ella y sólo intentó en Cabildo, que tales métodos fueran cancelados.

Dentro de las actividades que los encargados de la junta tenían estaba el de tratar de debilitar a la Acordada, así que uno de los medios fue apoyarse en la religión, si desde el 10. de noviembre del año de 1776 se pidió al Arzobis-

pago que los sacerdotes y párrocos levantaran un padrón en cada uno de los barrios para determinar y detectar quienes no tenían ocupación honesta, sin embargo, el informe que se presentó no fue verídico, porque en cuanto se veía a un cura en un barrio determinado los desocupados se escondían ya que la disposición se enmarcaba en imponerles algún gravamen o alistarlos para soldados.

La policía pasó por una de sus más terribles pruebas de fuego cuando se presentó una epidemia. Tuvo que distraer su acción contra el delito para dedicarse a traer y llevar enfermos, enterrar o cremar a los muertos, vigilar el manejo de agua y mercaderías, evitar tumultos, combatir a los ladrones que se metían a robar en las casas abandonadas por donde pasó la peste. Después de la epidemia de Matlazahuatl, se pensó que no se produciría otra semejante. Sin embargo, en 1772 se presentó una de viruela que cobró 10,000 víctimas.

Y muy cerca llegó la siguiente, en 1779, provocando la muerte de 8,821 personas. En ese año murió también el virrey Antonio María de Bucareli y Urzúa.

Ante tal situación, en el año de 1780 el Arzobispado de México propuso que se crearan los "Alcaldes de Barrio"

(82), los cuales serían los encargados de vigilar y levantarles registros, tanto de vagos como de ladrones que provocaron grandes males que la policía no había podido cortar, los alcaldes tenían que depender del Ayuntamiento siendo controlados por la "Junta de Policía", pues sus actos eran referentes a tal materia; durante los años posteriores estos nuevos auxiliares del orden se organizaron en el Gobierno Municipal de México. En líneas anteriores de este escrito, hemos manifestado que si en la búsqueda de datos sobre la policía en el México Colonial fuera necesario ubicar un órgano rector que manejara las pautas y lineamientos sobre la misma a manera de una dirección o secretaría facultada como sucede en nuestros días, ésta tendría que ser la ya tantas veces mencionada "Junta de Policía", se reafirma la hipótesis hasta este momento, porque primero quisimos que se observara y entendiera su importancia en el proceso que fue sufriendo la ciudad en torno a su crecimiento y evolución política, administrativa y social, elementos precisos en cualquier sociedad que marcaron las pautas del tipo de metamorfosis que tuvieron las naciones del mundo, y aunque la Nueva España, con su ciudad capital, estuvo sojuzgada por los hispanos, fue fundamental que tanto Virreyes, Real Audiencia y Ayuntamiento pusieran atención y aplicaran las normas indispensables para resolver las compli-

(82) Vol. cit. 3627, exp. 36, año 1781.

casas alternativas que se daban en la metrópoli, construcciones públicas o municipales, limpieza y orden de mercados o vía pública en general, permisos, licencias, robos, abusos, incendios, etc., no acabaríamos de enumerar tanta necesidad planteada en la ciudad de México, porque la urbe fue teniendo una explosión demográfica bastante considerable.

"Un poco antes, en 1786, se dieron a conocer los nuevos reglamentos dictados por el virrey don Bernardo de Galvez, mediante los cuales los intendentes sustituyeron a los gobernadores. Y de acuerdo a estas ordenanzas también los alcaldes mayores salieron para que entraran los subdelegados a ocupar sus puestos.

Estos intendentes tuvieron amplios atributos en materia de guerra, hacienda, justicia y policía. Reorganizaron la estructura policiaca para combatir con mayor severidad la criminalidad, persiguieron la vagancia y sobre ellos cayó también la responsabilidad de cobrar las deudas fiscales.

También surgió un nuevo tipo de policía: el privado. Eran contratados por señores acaudalados para protegerlos y escoltarlos en las calles o a los lugares públicos donde se presentaban. Estos guardias personales iban armados con espada y el pueblo comenzó a identificarlos como "Corchetes". Los ministros religiosos no se quedaron atrás y contrataron

a personas como policía confidencial a quienes se les llamó "Golillas". A estos hombres no se les permitía andar armados.

Durante el gobierno del virrey Manuel Antonio de Flores, en 1787, se inició realmente la vigilancia policial, que habría de convertirse en la policía preventiva de los tiempos modernos. Una de sus primeras acciones fue evitar un robo de materiales destinados a la construcción del convento de la Villa de Guadalupe, gracias a la oportuna denuncia de Sor Mariana de San Juan Nepomuceno." (83)

Al llegar el virrey Conde de Revillagigedo se reformaron las ordenanzas de intendentes para crear nuevos cuerpos policíacos. Se trataba ya no sólo de preservar la seguridad sino el buen aspecto de la Ciudad de México. Se les denominó Policía de Seguridad y Ornato.

La orden del Virrey fue muy concreta: "Instruidos, disciplinados y uniformados". El uniforme sería igual al del Ejército con excepción del color del traje.

Antes de finalizar el año de 1789 ordenó también la construcción de embarcaciones para vigilar las costas.

(83) Iñigo Alejandro. ob. cit. págs. 58 y 59

Y los nuevos policías vieron sorprendidos al propio Virrey dirigiendo las investigaciones criminales. Fue el año en que se produjo la aurora boreal, cuando la gente creyó que se incendiaba el cielo y se caía a pedazos al ver aquella lluvia de meteoritos sobre la ciudad, causando un gran pánico y llenando iglesias y conventos de fieles demudados en busca de la protección divina. Se hablaba del fin del mundo.

Pese a los nuevos reglamentos y bandos de policía sobre el ornato de la ciudad, prohibiendo a la población lanzar orines y excrementos a las calles, un decreto no iba a cambiar de la noche a la mañana los malos hábitos que se venían arrastrando desde los tiempos de la Conquista.

La iluminación nocturna seguía siendo un grave problema para la Ciudad de México desde que se convirtió en Capital de la Nueva España.

En el año 1570, el teniente coronel Diego García Conde realiza un levantamiento de planos topográficos. La ciudad tiene 397 calles y callejones, 78 plazas y plazuelas, una catedral y 14 parroquias, 41 conventos, 10 colegios principales, 7 hospitales, un hospicio para pobres y la Real Fábrica de Puros y Cigarros, que muchos años después habría de conocerse como la Ciudadela. El pueblo pronto identificó a estos guardianes como "serenos" cuerpo policial integrado

por un guarda-mayor un teniente y 12 Guardafaroles. El equipo del que estaban provistos dichos custodiadores de la Ciudad de México, consistía en un chuzo, un silvato, una linterna, escalera, alcuza y paños.

Un bando del 15 de abril de 1790 sancionaba con 200 azotes y cinco años de prisión a quienes atacara a alguno de los policías. Si el atacante era español, se le desterraba a veinte leguas de la ciudad o se le sentenciaba a purgar de tres a seis años en San Juan de Ulúa. Ya para 1790 el Virrey Conde de Revilla Gigedo tomando en cuenta la saturación existente, dió inicio a marcar algunas disposiciones con respecto a la policía, considerando las actividades de la junta como los aspectos administrativos más fundamentales de la ciudad. Una de esas alternativas que del Virrey emanaron fue el reglamento para evitar incendios, formado en el año de 1790, transcribiremos textualmente el documento: "...Desde que tomó el mando de estos dominios que la piedad del Rey se dignó conferirme, fue uno de mis cuidados el examen de los muchos defectos que sufre esta capital en el ramo de policía, y el de las providencias conducentes a su remedio, proporcionando las felicidades de que es digna. En consecuencia he conocido y observado que todo esto proviene de no haberse hasta ahora hecho con solidez y método establecimiento alguno que contribuyese al aseo y decoro de esta ciudad, y a libertarla de riesgos y peligros de los cuales suelen ser frecuentes

y siempre temibles los incendios por sus funestos resultados, pues aunque en diferentes tiempos hayan dictado normas y disposiciones sobre este grave asunto ninguna se guarda ni observa, acaso por faltar el arreglo de cuarteles y otros establecimientos relativos al buen orden y policía por donde han tomado ya principios mis providencias".

"Ellas deben servir de base y fundamento, no sólo a conseguirlo, sino también a precaver excesos y daños que han manifestado las dolorosas experiencias de tiempos anteriores, por haberse dictado reglas oportunas a evitarlas, ni zelándose la privación de objetos y sitios que comunmente provienen". (84)

"La cita anterior demuestra la forma en que el Virrey intentó atacar los defectos de policía que se gestaban en la ciudad de México, dándole en tales asuntos un lugar prominentemente a los incendios, faceta que la Junta de Policía tenía que manejar y por lo cual el Soberano de la Nueva España giró los procedimientos pertinentes". (85)

Este reglamento queda inmerso en las facetas corres-

(84) Volumen 3649, año 1970, exp. 6 archivo Histórico de la Ciudad de México.

(85) Véase Reglamento. obra de Jorge Nacif Mija. Pags. 25, 26, 27, y 28.

pondientes al ramo de policía, considerando que ataca no sólo a los asuntos de siniestros en materia de incendios, sino como podemos observar, a distintos aspectos tanto de construcciones como de materiales que entraban en la ciudad, el primero en cuestión de la distribución de las cocinas y el segundo porque mucho de los productos del abasto que penetraban a la ciudad estaban emanados con material propicio para ocasionarse incendios; es clara la cita, ya que no era posible separar los graves problemas que una metrópoli, como la capital de Nueva España presentaba cotidianamente, con la organización de la policía, representada por la única dependencia encargada, la "Junta de Policía", a quien se encuentra dirigido el reglamento sobre incendios y quien tendría que ponerlo a efecto apoyándose en la infraestructura que tenía para sus funciones, tenía esta institución, además de los Alcaldes de barrio, varios grupos de celadores divididos entre los ramos municipales, estaban los del ramo de alumbrado, mercados, acequias, calles, plazas, edificios, construcciones, etc., todos controlados por un encargo que dependía directamente del Regidor del Ayuntamiento, que al formar parte de la comisión de la junta se convierte en Diputado de la Policía. En este sentido y en base al Reglamento descrito en la obra de Nacif Mina, podemos decir que la policía está constituida en una organización propia de un sistema municipal Auspiciada por el Ayuntamiento en primera Instancia y por el gobierno Virreinal en momentos de determinaciones u ordenanzas.

Una Cédula Real del mes de julio de 1791 imponía penas de cárcel y azotes a quienes eran detenidos por embriaguez en las calles y plazas. A los reincidentes se les daba oportunidad de aprender un oficio o se les enviaba desterrados a Filipinas.

En menos de 18 meses de haber iniciado el Virrey la reorganización policíaca, comenzaron a verse resultados positivos. La iluminación en la ciudad y la nueva policía - daba a los habitantes un ambiente de seguridad nocturna como nunca la habían tenido. Ellos tenían la responsabilidad de encender los faroles y acudir como policías cuando lo requirían los vecinos, víctimas de robos o atentados o bien cuando denunciaban.

El trabajo de vialidad se vió incrementado en 1793 cuando Manuel Antonio Valdéz, impresor de "La Gaceta", propuso al Virrey el establecimiento de una casa alquiladora de coches. Este fue propiamente el inicio de la circulación de "taxis" en la Ciudad de México.

Eran coches grandes, cerrados, con ruedas de color rojo; caja verde y guarniciones amarillas. Atrás llevaban un medallón con el número para que pudiéramos identificarlos fácilmente. El pueblo les llamaba "Providencia".

Había al principio cuatro sitios de taxis: en el Portal de Mercaderes y Plateros; en el Palacio Arzobispal (Moneda); en la plaza de Santo Domingo y en Zulueta (Venustiano Carranza).

Existió dentro de todo este aparato policiaco lo que sería base de la pirámide, nos referimos a los celadores de policía, los cuales fueron los encargados de llevar a efecto la vigilancia del cumplimiento de los mandamientos publicados en los bandos, estos celadores no formaban un grupo completo que se hiciese cargo de todos los asuntos cotidianos, sino que estaban distribuidos en los ya muchas veces mencionados ramos municipales, auxiliando a los comisionados en cada uno de los Cuarteles en que estaban dividida la ciudad, para muestra de lo anterior citaremos un fragmento de un documento fechado en el año de 1805 con respecto a las obligaciones de celadores de obras públicas: "...respecto a que los celadores en las obras públicas, no cumplen con la exactitud que deben, que con sus partes diarias emiten lo principal que conforme a sus obligaciones han de comprender, notifíquese que en los sucesivos los pongan claros y específicos diariamente, en lo que se adviertan comprendiendo en ello la falta de agua en las fuentes públicas y acerca a la limpia de calles y barrios". (86)

(86) Volumen 3623, año 1895, exp. 3, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

Todos los miembros de la policía tenían que entregar los informes diarios de los acontecimientos que se gestaron en la manzana correspondiente, pero estos celadores no podían conducir a prisión a ningún delincuente o ciudadano que no hubiese cometido alguna infracción, sólo tenía que dar parte a las autoridades del cuartel y éstas a la "Junta de Policía" quien por medio de las sesiones de Cabildo marcarán los lineamientos a seguir según los bandos para castigar al infractor y deportarlo al juzgado determinado en el Ayuntamiento, para que esta forma se llevara a efecto el celador tenía que presentar a lo menos un testigo. Para controlar los movimientos de rebeldía o motines, así como para aprehender a criminales, considerados peligrosos, se encontraba la tropa que tenía características militares y no policíacas, ésta se instauró a parti del motín de 1692.

Para el año de 1811 el señor Francisco Javier Venegas formó un Reglamento de Policía, en el que intentó englobar los puntos indispensables que marcaron las pautas fundamentales en la organización de la ciudad, así que en el documento se planteó el nombramiento de un Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública, cuyas funciones serían desempeñadas sin remuneración alguna, como también en condiciones semejantes se instituyó la de Diputado de Policía, teniendo en total la organización de 16 tenientes distribuidos en los 32 barrios

de la capital y que tampoco tendrían sueldo. Bajo la pequeña pirámide se presentaban las funciones de los servidores públicos de policía; el señor superintendente tenía como obligación cuidar la tranquilidad pública teniendo informes, en primera instancia, de las gentes que entraban y salían de la capital, dando pasaporte a los que pretendieron ausentarse de ella por tiempo determinado, y de esa forma evitar algún desorden; fue de su competencia vigilar y perseguir los lugares y casas consideradas sospechosas dando al gobierno las noticias que pudiesen resolver algún caso que provocara problemas al bien común de la sociedad, poniendo en práctica todas las diligencias oportunas, comunicando a los jueces mayores de cuartel los asuntos graves que se tuviesen que remediar.

Igualmente se encargaban de evitar las reuniones numerosas, tanto en casas de juego permitidas, vinaterías o peluquerías; al Superintendente de Policía, la junta le expedía los medios necesarios, ya fueran económicos o de personal, para que cumpliera efectivamente con sus obligaciones, se le manifestó que: "...si para el cumplimiento de dichas obligaciones y para adquirir con sigilo las noticias que sobre lo ocurrente puedan interesar a la mejor policía, necesitase el señor valerse de personas pagadas, llevará un libro secreto cuentas exactas de estos partes, procurará exigir recibo y

se le abonaran de los fondos de Policía". (87) y para el manejo de su cargo el Superintendente, marcaba a los tenientes y cabos de barrio las órdenes conducentes, públicas y secretas, que su reconocimiento y experiencia le dictaban, procediendo en todo con prudencia infinita, una de las actividades más frecuentes fue el control de las Garitas, "... Valiéndose, del escribiente primero, hará todos los días el cotejo de las papeletas de las Garitas con las de las tenencias de Policía y de mesones; y si hallare no haberse presentado alguno de los que por aviso de las garitas resulta haber entrado, practicará las más vivas diligencias en su busca: hallado lo examinará, y con la menor sospecha lo arrestará, y pasará la causa con todo lo actuado a uno de los señores Alcaldes Mayores de Cuartel". La cita se refiere a las personas que entraban a la ciudad sin el pasaporte obligatorio, en realidad estamos encontrando que este grupo encabezado por el superintendente de policía que fue creado en el año de 1811, fue el encargado de llevar a efecto una vigilancia especial, por encontrarse la Nueva España en pleno conflicto independentista, razón más que suficiente para intentar cuidar cualquier movimiento extraño, así como controlar la entrada y salida de los individuos, tales actos fueron controlados por el Ayun-

(87) Vol. 3629, año 1811, exp.p. 176; Archivo Histórico de la Ciudad de México.

tamiento de la ciudad de México. Es pertinente pensar que para tales años se presentaba una fuerte crisis en el seno del Gobierno Virreinal, y por ende descontentos en la sociedad representada por los grupos criollos, provocando muchos actos que se podrían considerar delictuosos y para ellos se tomaban las medidas comentadas, que se proyectaron en un breve reglamento de policía por el señor Francisco Venegas.

"Especulando un poco, pero en forma categórica, indicaremos que aunque la policía tuvo que ejercer una vigilancia más estricta en la ciudad, las fuentes nos informan, que aún en esas circunstancias, no tenía poder en el control criminal, ya que éste le correspondía exclusivamente a los Tribunales que dependían de la Milicia y de la Religión, según fuese el caso, y la corporación municipal no tenía ninguna de estas características porque sus actividades las desarrollaban con carácter administrativo, por ende la policía, en este período, y en toda la época colonial, no fue un grupo de fuerza para el control de los aspectos políticos ni sociales en la Nueva España.

No obstante la situación tan conflictiva que se vivía, la Junta de Policía y el Ayuntamiento mismo continuaron tratando de resolver los problemas cotidianos en la materia, tanto con los nombramientos de comisiones en los barrios y cuarteles,

como sobre los celadores en cuestión de vestidos, sueldos y funciones, naturalmente con la participación del Cabildo en las determinaciones, el punto fue imprescindible pues fue menester nombrar un Regidor, lo suficientemente activo, para realizar un cambio en la mentalidad en esos servidores de la ciudad, ésto lo observamos en el expediente 7 del volumen 3623, del Archivo Histórico de la Ciudad de México, en donde se manifestó que en sesión de Cabildo se acordó que: "...se trató ser preciso nombrar un regidor que hiciera cumplir exactamente a los 32 celadores de policía, velando que exijan las multas con puntualidad pero sin extorsión de los infelices a quien les den los portales correspondientes, y que tenga también el cuidado de coordinar las partes que han de remitir los caballeros comisionados que se han de nombrar uno en cada calle, a fin de que halla exactitud en la policía, y que avise el Cabildo del resultado de esta comisión."

Así el Regidor indicado fue don Manuel Santos Vargas que a partir del año de 1813 se hizo cargo de la policía de la ciudad. Dejaremos abierta la posibilidad que don Manuel haya sido uno de los primeros personajes en hacerse cargo de la organización, de lo que posiblemente se pudiera considerar el antecedente del primer cuerpo de policía municipal y ésto, aunque sigue siendo una hipótesis, la fundamentaremos al transcribir el primer reglamento en forma sobre los celado-

res de policía, formado en 1814 por el escribano público Don Francisco Benitez al que llamó "Cartilla para los celadores de Policía", el texto se encamina de la siguiente manera: "En Cabildo del 17 de enero de 1814, consta entre otras cosas lo siguiente; se le encargó a Benitez, que con arreglo a los bandos de policía, citándolos en los respectivos artículos, formandose una cartilla para los celadores, la que deberá examinarse por la comisión de policía, y así presentarse al Ayuntamiento".

"...La limpieza y el aseo de las ciudades es uno de los principales beneficios para sus vecinos, así por convenir a la salud, como para la mayor comodiad de los habitantes a éste efecto se han detectado diversas sabias providencias por el superior Gobierno, establecidas y reiteradas en bandos de 31 de agosto de 1790, 26 de marzo de 1791, 2 de enero de 1796 y 4 de marzo de 1807, que con expresa orden superior la Junta de Policía, se honra con la presencia de tan benéficas y saludables determinaciones, y para que tengan su más exacto cumplimiento providencia este Ayuntamiento, establecer un competente número de celadores distribuidos por cuarteles, para que con la exactitud y vigilancia que pide tan recomendable objeto, cuiden bajo la observancia, dando cuenta al respectivo Regidor Comisionado, de las ocurrencias que adviertan

para su remedio y corrección a los transgresores." (88)

En todos estos lineamientos jurídicos de 1814, observamos que en su contexto muchos de ellos se fueron desarrollando en la ciudad de México con respecto al sentido de la Policía, su organización, funciones, dependencia, etc., con respecto a la Administración del Municipio, esta última reglamentación llamada "Cartilla de Celadores" no fue realmente para tales servidores públicos sino en general, la ubicación definitiva tanto de la participación de los ciudadanos como del Ayuntamiento en cuestiones del buen Gobierno de la ciudad y la afirmación de la Junta de Policía como el antecedente más fuerte de una institución de nuestros días. Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de Magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte), y las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el decreto de 9 de octubre de 1912, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Esta Audiencia, en el año de 1822, estaba en México a dos Magistrados propietarios y a un Fiscal, que el congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1822.

(88) Naci F Mina Jorge. ob. cit. Pags. 29, 30 y 31.

Al llevarse a cabo la conquista, los ordenamientos legales del Derecho castellano y las disposiciones dictadas por las nuevas autoridades desplazaron el sistema jurídico azteca, el texcocano y el maya.

Diversos cuerpos de leyes como la Recopilación de las Leyes de Indias, las Siete Partidas, de don Alfonso El Sabio, la Novisima Recopilación y muchas otras más establecieron disposiciones procesales. En realidad, no existía un grupo de normas organizadas institucionalmente para regular el procedimiento en materia criminal, y aunque las Siete Partidas, de manera más sistemática, pretendían establecer los preceptos generales para el mismo, al "estructurar el proceso penal en el sistema de enjuiciamiento de tipo inquisitorio, resultaban confundidas las disposiciones de carácter eclesiástico, profano, foral y real" (89)

"A medida que la vida colonial fue desarrollándose, se presentaron diversidad de problemas que las leyes castellanas no alcanzaban a regular; se pretendían que las Leyes de Indias suplieran tales deficiencias sin embargo, como los problemas se acentuaban mayormente por las arbitrariedades de los funcionarios, de los particulares y también de los

(89) GONZALEZ BUSTAMANTE JUAN JOSE. Principios de Derecho Procesal Mexicano. Pág. 17. México, 1964.

predicadores de la doctrina cristiana, en 1578 Felipe II decreto sanciones rigurosas para frenar los abusos y con el fin de limitar la invasión de competencias, recomendó, a obispos y corregidores decían estrictamente al cumplimiento de su cargo y a respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía, uso y costumbres; dejándose de tomar en cuenta, cuando contravinieran al Derecho hispano". (90)

Los antecedentes de la Policía en México están íntimamente ligados con la evolución histórica del procedimiento penal, con la del Ministerio Público, con la del procedimiento administrativo para imponer sanciones por la violación a reglamentos gubernativos o para el buen orden de la ciudad, con la del que debe seguirse para imposición de penas a desacatos o desobediencia a jueces civiles, jueces penales o tribunales administrativos.

"Dos tipos de policía existieron durante el régimen de la Colonia: una de simples vigilantes nocturnos que tenían a su cargo el cuidado del orden de la ciudad y de los bienes de los ciudadanos; su función era, desde poseer las llaves de los domicilios, hasta la detención de los sospechosos, y los "alguaciles", funcionarios dependientes de los jueces,

(90) COLIN SANCHEZ GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa. Pág. 25, 9a Edición.- México, 1985.

para la práctica de diligencia, hacer comparecer a testigos y ejecutar aprehensiones." (91)

Para seguir un esquema adecuada durante esta época analizaremos primeramente a:

2. Funcionarios con atribuciones legales, para perseguir al delincuente.

En la administración de justicia penal, tenían injerencia: El Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades.

La personalidad del Virrey ha sido descrita de la siguiente manera: "Era Capitán General, Justicia Mayor, Superintendente de la Real Hacienda y vice Patrono".

En la función Vice-Patrono representaba al Rey en las atribuciones religiosas del Patronato; con su alta investidura llegó a ser el eje principal, en torno al cual giraban Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores, y también la Real Audiencia, puesto que la designación de funcionarios

(91) Piña y Palacios, Javier. *Conferencia sustentada el 13 de marzo de 1974, en la Convención de Procuradores de los Estados Unidos de América, celebrada en la ciudad de México.

y la decisión de los asuntos que éstos conocían, no eran ajenos a su influencia y caprichos.

Los Gobernadores eran nombrados por el Virrey; gobernaban circunscripciones políticas de menor importancia, tenían bajo su responsabilidad el cuidado del orden, la administración de justicia y la resolución de todo problema que se presentara.

A los Corregidores se les adscribía a los distritos o a lugares indicados por el Virrey, para que cuidaran el orden, administraran justicia, dictaran disposiciones legales y dirigieran los aspectos administrativos de su jurisdicción.

Los alcaldes mayores estaban subordinados a los Corregidores, ejercían funciones administrativas o judiciales en los lugares de su adscripción.

Disposición para designar funcionarios indios. Como habíamos indicado, la administración pública en la Nueva España, se desenvolvía teniendo como jefes en todas las esferas a personas designada por los Reyes de España, por los Virreyes y además autoridades: los nombramientos obedecían a influencias políticas y durante mucho tiempo no se dio ninguna injerencia a los indios para que actuaran en ese ramo; fue hasta el 9 de octubre de 1549, cuando una cédula real ordenó se

hiciera una selección entre los indios para que desempeñaran los cargos de Alcaldes, Jueces, Regidores, Alguaciles, Escribanos, etc., especificándose que la justicia se impartiría de acuerdo con los usos y costumbres que habían gobernado su vida.

Los alcaldes indios auxiliados por alguaciles, aprehendían a los delinquentes, indios y los llevaban a las cárceles españolas del distrito correspondiente.

Los caciques ejecutaban aprehensiones y ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas reservadas para su resolución a las Audiencias o a los Gobernadores.

"La Real Ordenanza para el Establecimiento e Institución de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, de 1786. Al proclamarse la Real Ordenanza para el establecimiento de instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, se crearon doce intendencias encargadas de los servicios de Haciendas y Justicia, para así, atender con mayor eficacia los servicios públicos. Como consecuencia, los funcionarios indios se relegaron al olvido y cada intendente se encargaba de impartir justicia en lo civil y en lo criminal, auxiliados por subdele-

gados, quienes investigaban los hechos delictuosos e instruían los procesos para que, al estar en condiciones de dictar sentencia, lo hiciera así el intendente, asesorado por un teniente letrado." (92)

Consecuentemente podemos decir que en los primeros años de la colonia, las máximas autoridades como son los corregidores y Gobernadores para llevar acabo la aplicación de la justicia encomendaban a los "Alguaciles Mayores" de las ciudades la vigilancia del orden; posteriormente, este servicio lo cumplían los "siguientes mayores, los alguaciles menores, los alguaciles de campo, los alguaciles de la Ciudad y los alféances reales".

Los alguaciles ejecutaban las determinaciones de los virreyes y de los sidores; realizaban aprehensiones cuando el hecho era flagrante y ejercían la vigilancia nocturna y diurna. Si durante el desempeño de su encargo los particulares eran víctimas de algún robo u otro mal, quedaban obligados al resarcimiento de los daños causados.

Como medida preventiva, a cualquier hora del día y de la noche, efectuaban registros a todas las personas para

(92) COLIN SANCHEZ GUILLERMO. Ob. cit. Págs. 26 y 27.

requisar las armas que portaban, excepto a quienes trajeran un hacha, una linterna, o que madrugaran por condiciones de trabajo.

Los alguaciles mayores auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policiaco; contaban con la colaboración de tenientes alguaciles substitutos y alguaciles de campo. Estos nombramientos los expedia la Audiencia, a propuesta de los alguaciles mayores, e imponiase, como requisitos fundamental para que surtieran efectos, que los tenientes y alguaciles substitutos no fueran parientes de los alguaciles mayores.

Las atribuciones del alguacil mayor eran los siguientes acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores; asistir obligatoriamente a las Audiencias; visitar las cárceles; hacer la "ronda nocturna; transitar constantemente por lugares públicos, de manera tal que fuesen vistos por los particulares y, en consecuencia, estuvieran en aptitud de tomar las medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así en casos de flagrante delito, pues en esas circunstancias, sin mandamiento expreso, debían hacerlo, dando cuenta inmediata a la Audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante el día, y si era por la noche, depositaban al delincuente en la cárcel, haciendolo del conocimiento del Tribunal mencionado. Cuando se llevaban a cabo

algún juicio mayor tenía obligación de asistir, y de acuerdo con su cargo jerárquico ocupaba su lugar después del fiscal en el banco y asiento de los oidores.

Estaba prohibido, expresamente, a los alguaciles mayores requisar armas a las personas que llevasen luz encendida o que portaran algún hacha o instrumento de trabajo y a los que madrugaban por razón de sus labores; despojar de sus dineros a los sujetos a quienes se sorprendiera en juegos de azar; aceptar dádivas de los presos; y ejecutar órdenes de aprehensión o de soltura sin la autorización correspondiente.

Generalmente, las funciones policíacas se ejercían tomando en consideración el número de habitantes, la seguridad o inseguridad de los lugares, la nocturnidad u hora avanzada del día y las necesidades que se captaran a través de la opinión pública.

Como los nombramientos recaían en sujetos de origen español, pertenecientes a clases privilegiadas, infinidad de abusos y latrocinios continuaron afectando a los "indios", por este motivo, el 9 de octubre de 1549, se expidió una cédula real, ordenando se les tomara en cuenta en alguna designación pública, y por lo que toca al aspecto policíaco, al designarse

alcaldes "indios", se les facultó para aprehender a los delin-
cuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles
del Distrito que correspondiera.

Aunque no es el momento propicio para determinar
el tratamiento dado a los indios por los conquistadores, ni
tampoco la forma de cumplimiento de la legislación indiana
en las colonias, queremos dejar sentado que el espíritu de
mencionada ley en materia penal, se encontraba inbuido de
una manifiesta intención de protección al conquistador, razón
por la cual, los delitos cometidos contra indios debían de
ser tratados con mayor rigor y severidad. Dentro de estas
leyes importantes tenemos pues "a la ley 2^o título (1) libro
II de las leyes de Indias; Las ordenanzas u ordenamientos
generales para la nueva españa como algunos dictados, especifi-
camente para las nuevas tierras; las Partidas de 1625 y ambas
recopilaciones de 1567 y 1805; Destacan también la recopilación
las leyes de los Reinos de las Indias, formulada en 1680 y
muchas otras ordenanzas y compilaciones relativas a minería
y gremios". (93)

Fueron precisamente los VII partidas y la novísima
recopilación las que mas se aplicaron en esta materia, llegando

(93) GARCIA RAMIREZ SERGIO. Ob. cit. Pág. 10 y 11

a tener una autoridad mayor que la que por ley les correspondía. "La Recopilación de las leyes de los Reinos de las Indias, es la mas consultada, por cuanto sobre hallarse impresa; constituyo el cuerpo principal de leyes de la colonia completando con los autos acordados hasta Carlos III (1759) a partir, de este monarca comenzo una legislación especial más sistematizada.

"La Recopilación se compone de IX libros divididos en títulos integrados por buen golpe de leyes cada uno. La materia está tratada confusamente en todo el código. "Este cuerpo de leyes es un caos en el que se hacinaron disposiciones de todo género", pudo decir Ortiz de Montellano. Diseñada la materia penal en los diversos libros, es, no obstante, el VII, el que trata más sistematizadamente de policía, prisiones y derecho penal...Las anteriores a 1680 se cuentan: la de Juan de Ovando (de fecha ignorada), el Cedulaario de Puga (1525-1563), las leyes y Ordenanzas reales de las Indias del Mar Océano, por Alonso de Zorita (1570), la Recopilación de Encinas (1596, la Gobernación Espiritual y Temporal de las Indias (sin fecha), el libro de Cédulas y Provisiones del Rey (1541-1621 los Nueve Libros de Diego de Zorilla (1605), los sumarios de Rodrigo de Aguilar (1628), la Recopilación de Cédulas (1589-1632), el Proyecto de solázano (1618-1621), el de León Pinelo (1636), los trabajos conjuntos de ambos

(1654) el Proyecto de Jiménez Payagua (1665), los Sumarios de Cédulas, Ordenes y Provisiones Reales de Montemayor (1628-1667) Y entre los posteriores a 1680 el Cedulaario de Ayala y el Proyecto de Código Indiano (siglo XVIII)" (94)

"Como complemento de las Leyes de Indias deben ser tenidos los "Sumarios de las cédulas, órdenes y provisiones Reales que se han despachado por su Majestad para la Nueva España y otras partes, especialmente desde el año de 1628..hasta el año de 1677.

Atribuidas a don Joaquín Velázquez de León, las "ordenanzas para la dirección, régimen y gobierno del cuerpo de minería de la Nueva España y de su tribunal" (1783 promulgadas por el virreinato contienen disposiciones penales especiales. Se sanciona en ellas el hurto de metales y se le equipara el hecho de que el barretero "extraviase la labor dejando respaldado el metal o lo ocultare de otra manera maliciosamente".

La Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del Ejército y Provincia en el Reyno de la Nueva España" (1786) y las "ordenanzas de Tierras y Aguas"

(94) CARRANCA Y TRUJILLO RAUL. Ob. cit. Pág. (117 y 118)

(1536-1761), no contienen materia penal.

Las ordenanzas de Gremios de la Nueva España" (1524-1769) señalan las sanciones para los infractores de ellas, las que consisten en multa, azotes, impedimento para trabajar en el oficio de que se Rigiendo supletoriamente en las colonias todo el derecho de Castilla, las fuentes en ambas eran comunes. Así tuvieron aplicación el Fuero Real (1255), las Partidas (1265) el Ordenamiento de Alcalá (1348), las Ordenanzas Reales de Castilla (1484), las Leyes de Toro (1505), la Nueva Recopilación (1567), y la Novísima Recopilación (1805. Pero tan rico venero fueron principalmente esta última y las Partidas las que más frecuentemente se aplicaron, siendo su autoridad mayor que la que por ley les correspondía". (95)

Ante este conjunto de leyes y ordenanzas nos damos cuenta que en realidad no existía un grupo de normas organizadas institucionalmente hablando, para regular el procedimiento en materia penal o criminal y aunque los 7 partidos de manera mas sistematizada pretendía establecer preceptos generales para el mismo, al estructurar el proceso penal en el sistema inquisitorio, resultaban confundidas las disposiciones de

(95) CARRANCA Y TRUJILLO RAUL. Ob. cit. Págs. 118 a la 120.

carácter eclesiástico, profano, moral y real.

Por último en esta época florecieron y se desarrollaron diversos tribunales, de los cuales mencionaremos brevemente su funcionamiento por tener íntima relación en la aprehensión de ciertos delincuentes y ejecución de las sentencias por determinados delitos, veamos pues:

2. DIVERSOS TRIBUNALES DE LA COLONIA

Durante la Colonia, el desenvolvimiento de la vida en sus diversas órdenes, requirió indispensablemente la adopción de medidas encaminadas a frenar toda conducta lesiva a la estabilidad social y a los intereses de la corona española en su nuevo dominio.

Distintos tribunales, apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, pretendieron encauzar la conducta de indio y españoles. Para la persecución del delito en sus formas especiales de manifestación y para aplicar las sanciones pertinentes, se implantaron: el Tribunal del Santo Oficio, la Audiencia, el Tribunal de la Acordada, tribunales especiales para juzgar a los vagos y muchos otros más.

El malestar constante, fincado en la impunidad y

falta de garantías para la vida y la propiedad, provocaba alarma general, por eso, en la fundación de tribunales con procedimientos especiales y novedosos se cifraba una nueva esperanza de bienestar y paz social.

"Entre los tribunales mencionados, la "Santa Inquisición" ocupa un lugar preferente en el orden cronológico y político, debido a que se utilizó "como gran instrumento policiaco, contra la herejía". (96)

En España aparece reglamentada en la época de los Reyes católicos, debido a que en 1478, Sixto IV expidió una bula facultándolos para designar a los integrantes del tribunal

"Al establecer el Santo Oficio en Castilla, fray Tomás de Torquemada (1420-1498), formuló las primeras ordenanzas llamadas "Instrucciones Antiguas", hasta que el inquisidor Fernando del Valdés publicó las "Nuevas", que rigieron, con algunas variantes, hasta la ultimación del tribunal". (97)

(96) DE LA MAZA FRANCISCO. El Palacio de la Inquisición. Paz, Ed. Instituto de Investigación. Estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México.

(97) A.S. SUBERVILLE. La Inquisición Española, págs. 30,36 y 37. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.

En la Nueva España no fue posible su instalación inmediata, y aunque se realizaron algunos procesos, con las formas y métodos esenciales contenidos en las "instrucciones" dictadas en España, éstos no fueron más que un anticipo a su real funcionamiento.

La inquisición no era desconocida en la Nueva España, toda vez que el primer inquisidor fue Fray Juan de Zumárraga, nombrado por Alfonso Manrique, Inquisidor General de España, el 27 de junio de 1535. Inclusive se habla de que el primer quemado vivo fue un señor texcucano posible nieto de Netzahualcoyotl. Sin embargo, no se siguió adelante ya que el sistema fue criticado pues esa no era la forma para convertir a los indios a la fe de Cristo.

En realidad, hasta el 25 de enero de 1569 se funda el "Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición", para las Indias Occidentales; y el 16 de agosto de 1570, el Virrey don Martín Enriquez recibe orden de establecerlo en todo el territorio de la Nueva España, designando Inquisidores Generales a don Pedro de Moya y Contreras y a don Juan de Cervantes.

"El Tribunal estaba integrado por las siguientes autoridades: inquisidores, secretarios, consultores, calificadores, comisarios, promonos, alguaciles, alcaides e interpretes

Para ejercer el cargo de inquisidor o juez, se designaba frailes, clérigos y civiles.

A los secretarios estaba encomendada la parte administrativa el levantamiento de actas, la correspondencia y el archivo.

Los Consultores decidían la suerte principal del acusado a través de la consulta de fe", que se les hacía cuando había sido oído el acusado, misma que según su criterio estaba sujeta a la aprobación o rectificación.

El Promotor Fiscal. Este denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la iglesia, llevaba la voz acusatoria en los juicios, y para algunos funciones del tribunal era el conducto entre éste y el Virrey a quien entrevistaba comunicándoles las resoluciones y la fecha de celebración del "auto de fe".

Asistía también a los "autos de fe", integrando la formación que para esos acontecimientos efectuaba todo el tribunal en el acto de ejecución.

Don Pedro Moya de Contreras llega a México el 2 de noviembre de 1572 y con él todo el aparato de la Santa Inquisición. Para entonces ya se tenían encarcelados a - -

a un buen número de herjes judaizantes, nada más en espera de que se les sometiera a juicio a través del tribunal especializado en este tipo de delitos contra la fe.

En esta forma, el 28 de febrero de 1574 se efectuó el primer auto de fe por la Inquisición. Fueron quemados vivos Jorge Rively, Pedro Monfire y Cornelio "El Irlandés". Además otros setenta y ocho reos fueron sentenciados apenas más benignas como los azotes, enviados a las galeras de su Santidad, recluidos en conventos u obligados a usar de por vida el sambenito.

Fue todo un espectáculo. Desde temprana hora la gente salió a la calle a presenciar la ceremonia, como si asistieran a un desfile del Paseo del Pendón o a una corrida de tros. La procesión sale de la segunda calle de la Perpetua y Sepulcros de Santo Domingo. Adelante van los pregoneros a quienes siguen heraldos y clarines. Después, los reos con sambenito. Algunos rezan en voz alta mientras otros lloran y gimen clamando su inocencia. Y otros más caminan con decisión y fortaleza, seguros de que en poco tiempo terminarán el aislamiento y las torturas a que fueron sometidos. Todos ellos iban flanqueados por guardia a caballo. En la plaza del Marqués del Valle, junto a la iglesia mayor, estaba instalado un tablado recubierto con mantones negros y cruces pintadas de blanco. Bajo un palio estaba el virrey Martín Enriquez de Amanza y el arzobispo acompañado por frailes dominicos

agustinos y franciscanos. Y ahí, en el centro, con el rostro inmutable, el inquisidor mayor don Pedro Moya de Contreras. Y alrededor de la plaza el populacho ávido de emociones.

Posteriormente los autos de fe, ya más comunes y con menos espectacularidad, se efectuarían en la calle del Emperadillo y luego en la plaza del Quemadero, al oriente de lo que sería la Alameda.

El Defensor.- El Abogado Defensor era el encargado de los actos de defensa; el receptor y el tesorero del aspecto económico, gastos y cuentas, así como también de la custodia de los bienes confiscados.

"Los apuntes relacionados con las denuncias; los Alguaciles ejecutaban las aprehensiones, y los Alcaldes tenían bajo su responsabilidad el cuidado de las cárceles y, por consiguiente, de los reos" (98).

Aparte de los Alguaciles, también los comisarios adscritos a los pueblos llevaban a cabo aprehensiones, pesquisas e investigaciones pero únicamente dentro de una jurisdicción y los informes rendidos con ese motivo eran suficien-

(98) COLIN SANCHEZ GUILLERMO. Ob. cit. Págs. 29 a la 33.

tes para encarcelar y enjuiciar a las personas.

El último cuarto del siglo XVI pasó prácticamente sin pena ni gloria. La ciudad seguía creciendo lenta, paulatinamente. Una ciudad que caía en las tinieblas al ponerse el sol. La gente se recogía en sus casas cuando las campanas de catedral tocaban el estado de queda a partir de las nueve de la noche. Un policía prácticamente retirado de su trabajo se concretaba a supervisar a los jueces responsables de la vigilancia en los ocho cuarteles en que estaba dividida la ciudad.

Por la noche se reforzaba la vigilancia mediante rondas que recorrían los distritos y los barrios. Grupos de alguaciles que imponían respeto a los salteadores agazapados a la vuelta de la esquina, o llegaban a concluir reyertas o retener duelos.

En el año de 1590 se estableció la parcialidad de indios, una cárcel especial para ellos a fin de no ofender a los señores españoles, aun cuando fueran delincuentes. El 11 de enero de 1592. fecha en que el Virrey propuso la idea de levantar un lugar de recreo en la ciudad, con el paseo arbolado. Nació entonces la Alameda. Fue trazada sobre terrenos del indio Juan Velázquez. Simultáneamente el terreno fue sembrado con álamos. En un extremo estaba el Tianguis

de San Hipólito y al fondo de la Plaza del Quemadero de la Inquisición.

Al iniciarse el siglo XIX ya se vaían venir barruntos de tormenta para la Colonia.

Justo dos años antes de que un desconocido cura pueblerino lanzara su histórico grito en Dolores, fue depuesto de su mando, el 15 de septiembre de 1808, el virrey Don José de Iturrigaray con un grupo de realistas que lo acusaban de favorecer a los criollos en contra de la dominación colonial. El Virrey y su familia fueron reducidos a prisión. Todo mundo pensaba que en cualquier momento Iturrigaray podía ser llevado al recién inaugurado patíbulo en la Plaza de Mixcoalco. No fue así, Iturrigaray murió en su cama el año de 1815.

Los monárquicos iniciaron su levantamiento después de una serie de acusaciones contra un grupo de criollos que, decían, organizaban un movimiento de rebelión contra el Rey de España. Entre ellos se mencionaba al licenciado don Francisco Primo de Verdad, quien murió ese año.

Para tal fin, los realistas, a través de sus respectivos gremios, como el de panaderos, de curtidores y de comercio, tenían batallones permanentes de voluntarios desde 1792, que usaban uniformes de vistosas chaquetas. El pueblo los conocía como los chaquetas -que era sinónimo de realistas- o bien

los pastores de Nochebuena.

Estos chaquetas comenzaron a hacer desmanes en calles y mercados en abiertos actos de provocación. La mayoría de ellos eran dependientes de comercio, por lo que al responder el populacho a las agresiones entró a la Plaza Mayor considerando a los comerciantes establecidos en el Paríán como participantes en la conjura de realistas contra el Virrey. El pueblo incendió los cajones después de saquear gran parte del mercado.

Los policías se vieron impotentes ante la magnitud de los acontecimientos y sólo se concretaron a actuar con fuerza de apoyo de la guardia.

La situación fue finalmente controlada y muchos de los miembros de la Acordada que habían apoyado abiertamente a los batallones de voluntarios realistas, fueron encarcelados o dados de baja en ese cuerpo de seguridad pública.

En 1796 el gobierno de la Nueva España emitió un decreto declarando la Libre fabricación del Chinguirito con el nombre de Aguardiente de Caña.

La batalla había sido finalmente ganada por el pueblo. Fue la guerra del chinguirito, una bebida criolla hecha a

base de melaza de caña. Su destilación, venta y consumo estaban prohibidos, por la justicia.

Los policías hacían redadas y constantes detenciones de infractores, principalmente en el Palacio, convertido en casas de vecindad y fondas de mala muerte. Había una, en especial, conocida como Botillería, donde pese a las restricciones, se vendía y consumía el chinguirito a altas horas de la noche.

Se decretaron bandos en contra. La Real Sala del crimen enviaba a sus más avezados hombres a buscar en las sórdidas barriadas y pueblos circunvecinos las fábricas clandestinas. Hubo inclusive jueces especiales pagados por comerciantes españoles que trataban de imponer la venta y el consumo del aguardiente español. A estos jueces el pueblo los llamaba jocosamente los capitanes del chinguirito. Ellos en venganza imponían severas penas contra los responsables de violar la reglamentación respectiva, que consistía en cárceles, azotes, destierro o secuestro de bienes.

En 1810 se incendió el país con la flama de la Independencia. Sin embargo, en la capital de la Nueva España la vida seguía su curso aparentemente normal y sólo nos enterábamos de lo que ocurría en el interior por algunas noticias aisladas que nos traían las tropas realistas y lo que se publicaba en La Gaceta.

Los comerciantes españoles se quejaban amargamente de que no se habían tomado las medidas adecuadas dos años antes, cuando pudo haberse hecho abortar el motivo independentista.

El trabajo de vigilancia se vio multiplicado cuando en la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812, se ordenó la desaparición de la Acordada. Esta medida, empero, vino a beneficiar a los miembros del Ayuntamiento a quienes se otorgó amplio poder político al poner en sus manos la fuerza de seguridad pública.

El país estaba en llamas con las guerras de la Independencia. Con la misma rapidez con que caían los caudillos, surgían nuevos líderes insurgentes.

El 23 de junio de 1813 una Ley de Instrucción depositó en los jefes políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de bienes y personas en la ciudad, así como de hacer cumplir el reglamento de policía.

Fue un año de fuertes nevadas y grandes acontecimientos. El 3 de abril de 1813 había sido inaugurado el Palacio de Minería. También se remozó Catedral y se hicieron cambios en el decorado. Se colocaron enormes cortinajes de terciopelo y colgaduras de Damasco. Hubo protestas y polémicas contra

el derroche, dada la situación que atravesaba la Nueva España. ¿Cómo era posible que en estas circunstancias, con un pueblo hambriento y miserable, se colocaran en Catedral una imagen de oro puro de la Asunción y una gran lámpara también de oro macizo?, se preguntaban los críticos y polemistas. Cuando el virreinato establecía las pautas de Gobierno a seguir, se mandaron distintas normas de policía para evitar los desórdenes que la insurgencia provocaba cotidianamente, dejando a las tropas realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la capital, así como en las distintas calles de la misma. Sin embargo, con todo y los esfuerzos que el Ayuntamiento y la Junta de Policía ejercieron, el hecho independentista se gestó.

En el primer Imperio Mexicano no se dieron grandes modificaciones en el sistema de policía de la ciudad de México, más bien se copiaron muchas de las disposiciones emanadas del gobierno virreinal, esto significa que aunque se había logrado la independencia de España, se continuaron con los sistemas administrativos, sólo cambiaron algunos sentidos ideológicos.

Esto lo podemos comprobar con la norma fuerte que se giró en este período con respecto al asunto, se trata de una instrucción que vio la luz en el año de 1813 y que en 1822 la hicieron nuevamente vigente, se refería al gobierno

de los fieles celadores de policía, constaba de 7 artículos los cuales transcribiremos para su estudio.

"1. Cada uno de los 8 fieles celadores estará sujeto al Regidor comisionado del cuartel mayor, a quien le dará parte diariamente de cuanto ocurra en el propio.

2. Será de cargo de estos fieles, celar si en las pulquerías, carnicerías, panaderías, tocinerías, se ponen las tablillas que señalan la cantidad que dan, y si cumplen con la postura que ofrecen según previenen los bandos de libertad.

3. Luego que advierta que en las partes referidas, si falta algo de que previenen los citados bandos, notificando el contraventor para que no aleguen que fue falsa la falta se citará ante el Regidor comisionado del cuartel, para que éste según el orden debido haga la multa.

4. De esta será para el fiel celador la tercera parte, y las otras dos se destinarán según prescriben los bandos, y con ella y los ochos pesos mensuales que señala la nobilísima ciudad que constará para su subsistencia.

5. Serán obligados los fieles celadores, a acompañar a los señores alcaldes y Regidores, a las rondas, sin poderse

excusar sin ningún pretexto, a no calificarse por justo por los mismos señores; y con respecto de ser nueve los fieles celadores y ocho los cuarteles, el uso cuidaría de que las medidas con que se vende en las plazas y mercados sean exactos, y deberá permanecer en las horas que no se ocupe en estos ejercicios, en la diputación, por si fuese útil para algún destino.

6. El modo con que los fieles celadores deben acreditar la contravención a los bandos, ha de ser llamando dos testigos a presencia del dueño de la casa de trato y que delante de ellos se haga cargo de la falta, ya sea porque no tengan la tablilla o porque den menos de lo que en ella ofrecen, haciendo pesar delante de los mismos testigos que hubiese despachado.

7. También se cuidará de que no se precise a los vendedores de los efectos de consumo a que les den por el precio que quiera el comprador, averiguando quienes son los que cometen estos excesos, sin proceder a otra cosa y dando parte al Regidor encargado del cuartel en cuanto ocurra en la materia." (99)

(99) NACIF MINA JORGE. Ob. cit. Págs. 35 y 36.cita. Vol. Cit.- 3623 Año 1822. Exp. 20.

El 22 de febrero de 1813, las Cortes de Cádiz suprimieron el Tribunal de la Inquisición en México; se dio a conocer esa determinación el 8 de junio del mismo año, pero el 21 de enero de 1814, Fernando VII lo estableció nuevamente, y no fue sino hasta el 10 de junio de 1820 cuando se suprimió definitivamente. El Tribunal inquisitorial recuperó sus bienes el 21 de enero de 1814 para desaparecer definitivamente en 1820.

Otro tribunal de la colonia era la "Audiencia": La Audiencia era un tribunal con funciones gubernamentales específicas, atribuciones generales para solucionar los problemas Policiacos y los asuntos relacionados con la administración de justicia. En la Nueva España se instalaron dos: uno en la ciudad de México y otro en Guadalajara; se regían en todo por las Leyes de Indias y sólo en defecto de éstas, por las Leyes de Castilla.

Los historiadores describen la etapa en que se instaló la primera Audiencia como una era sin garantías, plagada de persecuciones por venganza en todas las órdenes, falta de respeto a la propiedad y a las personas, anarquía en materia de justicia, explotación y mal trato a los indios por parte de los conquistadores, saqueo irrefrenable, carencia de autoridades capaces de poner coto a esos abusos, inclusive división dentro de los grupos de españoles.

Por otra parte, el único medio de protección para los indios estaba representado por los misioneros, quienes fueron capaces de enfrentarse a la fuerza bruta de los poderosos en favor del pueblo subyugado.

Zurita, Oidor de la Audiencia de México, al describir el ambiente de esa época relata que, al preguntar a un indio principal de México cual era la causa por la que también los indios se habían dado a pleitos y vicios, dijo: "Porque ni vosotros nos entendéis, ni nosotros os entendemos ni sabemos que quereis: Habeisnos quitado nuestra buena orden y manera de gobierno; y la que nos habéis puesto no la entendemos, é así anda todo confuso y sin orden y concierto."

En un principio formaban parte de la Audiencia cuatro oidores y un presidente; mas tarde: el Virrey (fungía como presidente), (ocho oidores, cuatro alcaldes del crimén, dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal), un alguacil mayor, un teniente de gran canciller y otros funcionarios de menor importancia.

Los Oidores. Investigaban las denuncias o los hechos hasta llegar a formarse la convicción necesaria para dictar sentencia; pero tratándose del Virrey o presidente, tenían prohibido avocarse a las mismas; suplían las faltas de los alcaldes del crimen y firmaban las órdenes de aprehensión,

las cuales para tenerse como válidas necesitaban, por lo menos, ostentar dos firmas de los oidores.

Los Alcaldes del crimen. Conocían de las causas criminales en primera instancia, cuando los hechos se ejecutaban en un perímetro comprendido en cinco leguas del lugar de su adscripción; con frecuencia intervenían directamente en las investigaciones de un hecho ocurrido en lugares en donde no había Oidores; actuaban como tribunal Unitario para causas leves; cuando se trataba de sentencias de muerte, mutilación de miembro o pena corporal, se constituían en cuerpo colegiado, siendo necesario tres votos favorables o de acuerdo, para que una sentencia fuera aprobada y aunque era facultad de la excepción solo si se trataba del Corregidor de la ciudad, a menos que lo autorizara el Virrey de la Nueva España.

Lo antes descrito dio lugar en el año de 1568, a que se prohibiera a los Oidores conocer de los asuntos criminales, y por lo tanto, se obtuvieran de portar "La Vara de la Justicia".

El Alguacil Mayor. Con la colaboración de algunos otros funcionarios, tenía bajo su responsabilidad la función policiaca.

La competencia territorial abarcada: el Cabo de Honduras las Hibueras, Guatemala, Yucatán, Conzumel, Pánuco, la Florida y las provincias que se incluyen desde el Cabo de Honduras hasta el Cabo de la Florida.

Muy pronto se dejó sentir la arbitrariedad y el abuso de estas autoridades; los "compadrazgos" e intereses creados influían considerablemente en las resoluciones judiciales. Era tan notable el descontento, que fue necesario dictar medidas para prevenir tal proceder, entre otras, la prohibición de apadrinar, matrimonios o bautizos en los distritos donde ejercieran sus funciones; visitar a sus vecinos, concurrir a desposarios, honra funebres y entierros.

A los fiscales y demás personal de tribunal se les prohibió hacerse acompañar de personas que tuviesen algún negocio pendiente en los lugares en donde la Audiencia tenía competencia, adquirir propiedades y contraer matrimonio dentro de su distrito con persona originaria del mismo. Esta medida se extremó a tal grado que, la disposición incluyó también a los hijos de los funcionarios.

"Aparte de estos tribunales, tenemos al juicio de residencia, o simplemente de residencia mismo que consistía en la cuenta que se tomaba de los actos públicos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se le llamo así porque el funcio-

nario en de quién se seguira debía residir en el lugar del juicio mientras se agotaban las investigaciones". (100) Consideró innecesario penetrar más sobre este tribunal porque las sanciones iban dirigidas a funcionarios, sin encontrar antecedentes sobre funcionarios policiacos.

Por último tenemos al tribunal de la acordada.

El numeroso grupo de gente sin ocupación dada a la holganza y que con grandes sueños de riqueza llevaba una vida fácil a costa de explotar a los indios, cometiendo actos delictuosos y mal ejemplo para los habitantes pacíficos, originó que se encomendara a los Virreyes, corregidores y Alcaldes Mayores ejercieran vigilancia dentro de sus respectivas jurisdicciones, para evitar la ociosidad.

La alarma e inseguridad se dejó sentir mayormente en el campo; los vagabundos solapados por cacique y autoridades de menor categoría, cometían todo tipo de atracos en contra de la propiedad y las personas.

La acción de la Audiencia siempre fracasaba cuando tomaba cartas en el asunto, y dada la lejanía de su ubicación,

(100) URQUIJO MARILUZ JOSE MARIA. Ensayo sobre los juicios de residencia Indianas Pág. 3 España Sevilla. 1952.

los malhechores tenían tiempo para escapar a la acción de la justicia, escondiéndose en las montañas, rancherías u otros lugares.

Una de las primeras providencias adoptadas por el virreinato, consistió en obligar a los españoles a ocuparse de trabajos fijos, y más tarde, el impulso de la minoría se estimó como medio eficaz para evitar la holganza: sin embargo, la gravedad del problema originó la aparición de un nuevo Tribunal: "La Acordada".

Manuel Orozco y Berra describe en esta forma el ambiente social imperante en esa época.

"A principios del último siglo todo los caminos públicos se hallaban infestados de ladrones, no se oían más que relaciones horrosas de robos y asesinatos cada vez más atroces; los caminantes tenían que librar su defensa a sus propias fuerzas y muchas ocasiones emprendían una lucha abierta con los salteadores, quienes las sostenían con todas las formalidades y astucias de una acción militar; la confianza pública se hallaba perdida del todo y el comercio se resentía demasiado de este estado de alarma e inseguridad general; los medios comunes de represión eran ya impotentes y parecía que los hombres habían vuelto a su estado natural. El desorden llegó a ser tan grande que teniendo que dirigirse un arzobispo a

Manila, consagrado en México, fue necesario que el Virrey lo hiciera acompañar de una fuerte escolta hasta el puerto de Acapulco" (101)

En 1715, fue designado juez de la Acordada don Miguel Velazquez de Lorea, mismo a quien por sus antecedentes como Alcalde de la Santa Hermandad en Querétaro le confirieron amplísimas facultades para actuar. Su fama era tal, que el Rey Felipe V en una cédula expedida en 1722 decía al referirse a Velázquez de Lorea. "Se ha dedicado al servicio de Dios y mío y de la causa pública a perseguir a los muchos delincuentes y fascinosos que tienen infestado este reino; rompiendo las leyes, profanando los templos, robando los altares, sagrarios imágenes, y los vasos con las formas sagradas, llegando al caso de no poderse transitar los caminos, ni continuar los comercios por los continuas hostilidades, muertes y robos que Velázquez de Lorea, se habría perdido este reino".

Velázquez de Lorea organizó otros tantos tribunales dependientes del mismo para ello pidió colaboración a personas distinguidas del lugar, para que sin retribución económica prestaren ese servicio. Según Esquivel Obregón esto facilitaba

(101) REVISTA. Criminalia. Tema. La vida en la Cárcel de la Acordada. No. 9 Pág. 530 México, 1978.

las funciones de la Acordada, porque, integrándose así, había mayores posibilidades de administrar justicia, debido al conocimiento que tenían dichas personas sobre lugares y delincuentes.

Quedó prohibido a las autoridades inferir la misión de este tribunal, y se le obligó a prestar la colaboración necesaria que sus funciones demandaran.

Esta prohibición obedeció a la serie de influyentes o indicaciones de Virreyes y locales, quienes atendían sugerencias de influyentes o indicaciones de Virreyes y Gobernadores, para evitarlo les imponían sanciones económicas bastante fuertes.

Años más tarde, cuando una persona era aprehendida por los agentes de la acordada, se le remitía al Tribunal para la instrucción procesal correspondiente.

La Acordada se integró con un juez o capitán llamado "juez de caminos", por comisarios y escribanos.

Su competencia fue muy amplia, debido a que sólo si podía actuar de manera eficaz para cumplir su cometido.

Fundamentalmente perseguía a los salteadores de caminos y cuando tenía noticias sobre asalto o desórdenes en alguna comarca, llegaban haciendo sonar un clarín, se avocaba al conocimiento de los hechos delictuosos, instruía un juicio sumarísimo, dictaba sentencia y procedía inmediatamente a ejecutarla.

Si era decretada la pena de muerte ahorcaban al sentenciado en el mismo lugar en donde había ejecutado el delito y dejaban expuesto al cadáver para excarminamiento a los cómplices que no habían sido capturados o para aquellos individuos dedicados a cometer hechos de esa índole.

La rapidez de los juicios y la ejecución inmediata de la sanción, era medidas fundamentales para provocar buena conducta o un sentimiento de recato en los habitantes del campo y prevenir así los delitos.

"Este tribunal era ambulante; no tenía sede fija, una vez juzgada y sentenciada una causa, sus integrantes abandonaban el lugar para constituirse en otro e iniciar una verdadera persecución en contra de los malhechores, inclusive con actos materiales de acometimiento". (102)

Los fines esenciales de la Acordada, eran la prevención y persecución del delito y aunque consideraban que la exposición del cadáver provocaría intimidación en quienes delinquieran o estaban propensos a ello, no fue, en ninguna forma, una medida efectiva para bien prevenir los delitos, pues en infinidad de ocasiones, el pueblo (especialmente los indios), asesinaban a los tenientes y comisarios, impidiendo así las aprehensiones e investigaciones.

Los delitos no disminuyeron, por el contrario, siguieron cometiéndose intensamente, a grado tal que, las estadísticas de la Acordada arrojan el número de sesenta y dos mil novecientos reos juzgados en ciento seis años.

En la prisión de La Acordada, los procedimientos inhumanos la convirtieron en una escuela de crimen y horrores y, quienes lograban obtener su libertad volvían a delinquir, poniendo en práctica las enseñanzas adquiridas y los medios "idoneos" para burlar la acción legal.

Finalmente la constitución Española de 1812 abolió La Acordada, con gran júbilo de las clases populares y de quienes habían sufrido todo el rigorismo exagerado de sus sistemas.

3. PROCEDIMIENTO JUDICIAL

"La iniciación de todo procedimiento en persecución de los delitos y delincuentes podía llevarse a cabo por cualquiera de estos tres sistemas:

Por denuncia.

Por acusación o

Por querella.

Se entendía que un delito era perseguido por denuncia cuando una persona tenía conocimiento de él y sin encontrarse afectada por el delito, ajena a su comisión, lo ponía en conocimiento del juez.

El procedimiento se seguía por acusación cuando la persona directamente ofendida por el delito era la que ponía los hechos en conocimiento de la autoridad judicial.

Los casos de querella eran aquellos en los que, como requisito indispensable para iniciarse el procedimiento, era necesario (como lo es hoy) el que la persona ofendida expresara su deseo de que se persiguiera el hecho delictuoso. De tal

manera que, no bastaba que el delito se pusiera en conocimiento de la autoridad judicial, sino que se requería la manifestación expresa del desco de que se persiguiera aquél, es decir, se comprobaba la responsabilidad del delincuente y se le impusiera la pena que correspondiera al delito.

Este último procedimiento se seguía para los llamados "delitos perseguibles por querrela de parte" que, durante la dominación española, sólo eran dos: el adulterio y las injurias.

Ahora bien en el procedimiento por denuncia, como el denunciante no era el ofendido, en ellos se hacía cargo de la acusación, el Promotor o Procurador Fiscal.

En los de acusación y querrela, eran los directamente ofendidos, lo que llevaban la voz de la acusación y no el Fiscal.

El Procedimiento penal, durante la Colonia, tenía dos partes: la primera denominada "sumaria" y la segunda denominada "plenario".

En la primera el juez reunía todas las pruebas del delito y de la responsabilidad, así de los autores como de sus cómplices y encubridores y admitía las pruebas que estimaba

conducentes ofrecidas por el acusador.

Todo la Sumaria se llevaba en secreto. El juez había un momento en el que se convertía en acusador porque, después de tomarle declaración preparaban al detenido para que se enterara de los cargos que había en su contra, en una diligencia especial, llamada así "confesión con cargos", formulaba éstos, es decir, imputaba, el propio juez, los hechos al presunto responsable.

Concluida la "Sumaria" ordenaba la autoridad judicial la apertura del segundo período del procedimiento o sea el "Plenario".

Esa parte del procedimiento se iniciaba, en los casos de delito perseguible por acusación o por querrela, con un escrito en el que el acusador o el querellante acusaban al detenido del hecho delictuoso de que se trataba. A ese escrito contestaba, con otro, la defensa, y, una vez presentados esos dos escritos, el juez se reservaba el expediente, para pronunciar sentencia.

Como se ve, en esos casos la investigación y la persecución del delito y del delincuente estaban en manos del juez y en las del particular ofendido.

Si el procedimiento se iniciaba por denuncia, el denunciante, por el hecho de serlo, no adquiría personalidad alguna y a quien le estaba encomendada la acusación, como ya se dijo, era el Fiscal; pero éste sólo intervenía hasta después de concluida la averiguación; es decir la Sumaria y sólo actuaba cuando el juez ponía a su disposición el expediente para que formulara su escrito de acusación. Igualmente el defensor: se hacía cargo de la defensa hasta que el juez ponía en sus manos el proceso para que contestara la acusación". (103)

No obstante toda esta maquinaria judicial existente en la Colonia, independientemente de todas las deficiencias que halla tenido, no solo trajo orden social, sino también desorden, surgiendo toda una gran gama de bandidos y bandoleros que le dió un sello muy distintivo a esta época.

4. BANDIDOS Y BANDOLEROS EN LA COLONIA

"Los bandidos resultaron mucho más difíciles de ubicar y de reducir a estadísticas. Dejaron pocos documentos escritos, aunque muchos de los jefes, sabían leer y escribir. Entiendo por bandidos principalmente aquellos individuos,

(103) PIÑA Y PALACIOS JAVIER. Bases fundamentales de la organización de la Policía en México. Revista Mexicana de derecho Penal de la (P.G.J.D.F.) 4^a Epoca No. 13 julio-sep. 1974. México 1974.

y sus secuaces, que perseguían su propio interés, que se hallaban excluidos de las posibilidades y oportunidades, y no digamos los beneficios, de la sociedad en general, y que fomentaban el desorden a manera de palanca para entrar en un sistema reservado a unos cuantos. Los bandidos no solían ser revolucionarios ni siquiera reformadores serios, aunque a veces se las daban de tales. Algunos sostienen que los proscritos (los puestos fuera de la ley por los que estaban en el poder) como Manuel Lozada y Miguel Negrete fueron más revolucionarios que bandidos, que deseaban el cambio de sistema y que se trata de casos difíciles que merecen mayor investigación y discusión. Pero la mayoría de los bandoleros que hallamos en nuestro estudio eran simplemente productos proscritos del sistema establecido.

Se sabe que los jefes de bandidos no estaban reaccionando normalmente a una privación extremada, pero de sus partidarios esto es menos conocido. La mayoría no buscaba justicia para los demás, sino una oportunidad para sí.

Los bandoleros mexicanos eran a menudo tipos de arribistas sociales. Hacían tratos con los detentadores del poder para seguir adelante, y en algunos tiempos y lugares llegaron a ser suficientemente poderosos para imponer condiciones a sus contactos en el negocio. Eran pragmáticos, astutos, decididos y difíciles de separar de su mito. Y lo siguen siendo.

"De todos modos, los bandoleros no sólo son gente, son también símbolos, y el hecho de que se le recuerde más en la fantasía que en la realidad sólo sustenta y realiza su capacidad de provocar sentimientos". (104)

Los que simbolizaban exactamente aquellos persistentes y reconstituidos bandidos es cosa abierta a interpretación. Hobsbawm halló en la variedad decimonónica la representación de un constante anhelo campesino de libertad y justicia. Eran para él en general rebeldes políticos que sacaba inspiración y sustento del campesino. En términos mucho más modernos, podríamos verlos como gente pobre que reacciona a la frustración urbana y la injusticia. Pero el atractivo que de vez cuando tienen los bandidos para la burguesía no debería pasarse por alto ni subestimarse. Los mexicanos de clase media aclaman a los mismos bandoleros que los campesinos. Si, como cree Hobsbawm, los bandidos simbolizan la igualdad para los campesinos, también personifican la empresa enérgica y el riesgo capitalista para personas más prósperas y socialmente móviles. Estos grupos definen la justicia de modo diferentes, claro está, pero prueban como pueden moldearse los bandidos para servir a intereses netamente diferentes. En las vidas reales de los bandidos pueden observarse variaciones semejantes.

Ciertamente, tanto los bandidos del mito como los de la realidad excitan la imaginación. Pueden provocar un anhelo romántico de fuga de los trabajos penoso, pero raramente mueven a grandes grupos de personas a una acción militante, al menos con intenciones revolucionarias. De hecho, hacen exactamente lo contrario. Gastan en fantasías aquellas energías que hubieran podido orientar hacia la realización del cambio social. Como buena parte de la cultura popular, son al mismo tiempo distracción y narcótico; y en este sentido son agentes del gobierno. Emiliano Zapata es ahora el héroe de la Revolución mexicana cabalmente institucionalizada. El gobierno cuida esa imagen y adula sus aspiraciones agrarias, pero aplica su propio programa agrícola, totalmente diferente. Pancho Villa ha sido alistado solo recientemente para el control social, si bien la forma de su mito todavía es indefinida; nadie parece estar bien seguro de si funcionaría mejor de Robin Hood despreocupado o de reformador entusiasta; pero la imagen oficial será difundida por la televisión.

"Tanto con los bandidos como con los rurales, lo que importa en realidad es la imagen. Sus audaces hazañas los hacen temidos y admirados. El bandidaje mexicano tuvo transiciones, igual que la policía rural del país. Una atmósfera de legalidad proveniente del rey y sus instituciones, aunada a una falta de botín potencial, limitaron el bandidaje en la época colonial, pero las guerras de Independencia dieron

rienda suelta a agresivos bandidos que pretendía algún derecho en la sociedad nueva. Colaboraban con los hombres fuertes regionales contra la intrusión centralista, y cuando la guerra civil y la intervención francesa asolaron el país, los principales combatientes buscaron los servicios de los bandidos como guerrilleros. El servicio militar por causas políticas daba a las cuadrillas de bandoleros un enorme poder político; fue el momento culminante del bandidaje mexicano. Cuando llegó la paz las grandes gavillas pidieron patrocinio, o si no... Los Vencedores y cualquiera que hubiera sido el ganador, la cosa no podía haber sido diferente hicieron tratos con los fuera de la ley. Juárez lo había hecho. El bandidaje persistió durante la dictadura de Don Porfirio, y asumió un nuevo estilo denominado a menudo bandidaje social, término todavía necesitado de una definición adecuada. Aquellos supuestos bandoleros eran solitarios o formaban pequeñas bandas, y después fueron puestos por las nubes en la conciencia pública como rebeldes de espíritu libertario que estaban en contra de un gobierno represivo local, estatal o nacional. Lo que en realidad querían aquellos proscritos, para sí o para su sociedad, es una faceta de su compleja realidad que debe ser examinada más de cerca. Sin embargo, no cabe dudar de su fuerza como símbolo. Nicole Girón ha descubierto recientemente al bandido sinaloense Heraclio Bernal, héroe de unos treinta corridos, esas baladas populares favoritas de la nación mexicana, compuestos tanto

durante su vida como mucho después. Finalmente, la Revolución mexicana produjo una nueva generación de bandidos patriotas y este libro termina con su lucha por una participación en el futuro de su país, cualquiera que pudiera ser su futuro.

El ministro francés en México, bastante remilgado y harto pomposo, viendo las condiciones de la nación mexicana a mediados del siglo pasado, concluía que el bandidaje se había institucionalizado. De hecho, afirmaba Dubois de Saligny, "es incluso la única institución que puede tomarse en serio y que funciona con perfecta regularidad". (105)

"No exageraba. Los bandidos habían alcanzado un estatus social elevado por ser uno de los grupos de intereses especiales mejor organizados del país. No solo había que tratar con ellos, sino que eran ellos quienes dictaban los términos del trato. El bandidaje mexicano estaba en pleno auge, era sin duda la principal atracción, pero el viaje en sí era altamente dramático. Un extranjero decía que antes de emprender un viaje por México uno escribía su testamento". (106)

(105) LOPEZ CANARA FRANCISCO. La Estructura Económica y Social de México en la época de la Reforma. Págs. 233-234 Editorial Siglo XXI, México 1967.

(106) GIEGER JOHN LEXIS. A peep at México: narrtive of a Journey Across the republic form the Pacifi to the Gulp in december 1873 and jaunary 1874. Págs. (105-111). Londres trubner and company 1874.

Buscando su rumbo, México se estaba despedazando. La gente se ponía etiquetas de acuerdo con su disposición y sus oportunidades: conservador o liberal, bandido o patriota, realista o republicano, nacionalista o imperialista. Los bandidos llevaban proclamas patrióticas debajo de la camisa para que, si los capturaban, no los fusilaran como a delincuentes comunes. Los decretos políticos impresos eran una manera de salvoconducto. Si lo detenían a uno los que habían publicado el manifiesto, no había problema. Si los capturaba un adverso, simplemente cambiaban de bando. La guerra civil crea un buen mercado con mucha demanda de soldados, y los bandidos eran solicitados como guerrilleros.

El trastocamiento del orden antiguo naturalmente creó un nuevo desorden. Pero aunque los liberales triunfaron en la guerra civil, los invasores extranjeros, patrocinados por los imperialistas franceses y alentados por los disidentes mexicanos, desorganizaron a la dirigencia del país y la guerra civil se complicó con la soberanía nacional. Nada hay que cultive el bandidaje como un gobierno central ineficaz y empanado en una guerra por la supervivencia. Las distinciones entre soldado, bandido, patriota y vengador simplemente desaparecieron.

Los bandidos se vendían al mejor postor pero ellos ponían el precio. Y no dudaban en cambiar de bando cuando

una mejor remuneración los atraía o cuando los resultados en el campo de batalla aconsejaban un cambio de color. Los bandidos no exploraban ni recogían datos de espionaje ni mantenían la comunicación entre unidades militares discordes, a cambio de paga en el sentido acostumbrado. En su lugar, se les permitía saquear a su paso. El saqueo los proveía y recompensaba. Y por mucho que los participantes lamentaran la necesidad de emplear a bandidos notables en calidad de combatientes, de todos modos lo hacían, sobre todo los asediados liberales dirigidos por el presidente Benito Juárez, quienes se mantenían aferrados hasta con las uñas y los bandidos los ayudaron a salir del mal paso. En primer lugar, los bandoleros hacían estragos en los lugares donde los conservadores, dueños de la capital, no podían financiar la pacificación necesaria para consolidar su régimen. Los bandidos estaban agotando el tesoro de los conservadores. Y después, cuando el ejército regular francés amenazó con sofocar la resistencia final de los republicanos, los bandidos guerrilleros los acometían por la retaguardia y les disputaban la victoria, hasta que por fin la guerra civil en Estados Unidos y el peligro de una agresión prusiana contra Francia persuadieron a Napoleón III de repatriar sus tropas de México.

Las quejas llovían sobre la administración de Juárez en aquel difícilísimo año de 1861. El diario Independencia, de la ciudad de México, decía que era "un escándalo como infes-

tan las carreteras los bandidos. No sabemos en qué piensa el gobierno. Pero los bandidos gozan de impunidad". En suma, los bandidos conocían la economía de la región en que operaban. El orden interno había cambiado subitamente de bando.

Juárez administraba a los Plateados y enrolaba a muchos de ellos en las guerrillas republicanas. A muchos, pero no a todos. Siempre pragmáticos, no pocos de aquellos bandidos se habían pasado al bando de los franceses por una paga más elevada y un futuro que esperaban sería fructífero. Cuando la suerte se puso contra los intervencionistas, los bandidos imperiales cambiaron de bando..

Pero ¿quién se vuelve bandido, y por qué? No se advierte una norma precisa. La crisis social y económica, la geografía, la miseria, la tradición y la oportunidad todo desempeña un papel.

Aunque es difícil averiguar la composición social de las unidades de malhechores, en sus filas había sin duda desertores del ejército, peones descontentos, muchachos simplemente aburridos, oportunistas, aventureros, prisioneros fugados y sus mujeres. Todo un espectro de razones personales los hacía juntarse.

Cuando los bandidos atacaban una ciudad, abrían las

cárceles para obtener refuerzos. Los indígenas que huían del servicio militar se les unían. Los malhechores también utilizaban su botín para atraer a otros a sus filas. La naturaleza temporalera de la economía rural mexicana también contribuía, así como la inestabilidad del trabajo en las minas y otras empresas sometidas a las fluctuaciones del mercado y a la movilidad dentro de la estratificación social del país.

La sociedad mexicana tal vez sólo tuviera dos categorías, unos pocos inmensamente ricos y muchos pobres, con algunos rancheros y profesionales en medio, pero había pequeños estratos entre estas categorías. Algunos famosos bandoleros mexicanos, como Maldonado, habían sido comerciantes antes de volverse asaltantes. Morales de Michoacán había sido pastor. Bernal perdió en una lucha política de Sinaloa y recurrió al bandidaje a manera de recurso temporal. Aquellos grandes ejércitos de formación casual que atravesaban México en todas direcciones durante la pelea entre centralistas y regionalistas camino de El Alamo en 1836, en defensa de la república contra invasores estadounidenses en Buenavista, en la pelea entre liberales y conservadores, y durante la lucha para expulsar a Maximiliano y sus fuerzas francesas dieron a muchos mexicanos una movilidad que jamás habían considerado posible. Eso amplió su visión del mundo y los alentó a buscar su propio mejoramiento. Las guerras cortan son así de estimulantes. El bandidaje era una manifestación secundaria del proceso. La gente estaba

en marcha y decidida a seguir adelante, y para algunos el desorden servía a sus propósitos.

A pesar de las ventajas que tenían, los bandidos de esta época raramente salían del todo bien librados. Tanto el gobierno como intereses privados crearon diversos tipos de fuerzas policíacas para lidiar con ellos. A veces, no muy frecuentemente, la policía agarraba al que buscaban, y era práctica corriente colgar a un ladrón famoso de un árbol cerca del paraje de su última fechoría, o bien clavar su cabeza en un poste en el lugar de los hechos. Naturalmente, estas terribles advertencias no solían disuadir a otros bandidos de su carrera, pero con toda seguridad espantaban a los viajeros. Algunos bandidos se hicieron famosos gracias a su cráneo. Pero una cosa es clara sobre ellos; lo que interesaba a los bandidos mexicanos era el negocio. Los bandidos no eran campesinos precapitalistas, sedientos de justicia, como describe Eric Hobsbawm. Lo único contra lo que parecían protestar los bandoleros mexicanos era su exclusión de los sectores remunerativos del sistema social. Querían ganancias, posición y poder, y no trastocar la sociedad; muchos se portaron bien, una vez que se volvieron rurales. La complicidad de los campesinos con las actividades bandidescas era obligada para que funcionaran los bandidos descritos por Hobsbawm.

Para Hobsbawm, "los bandidos campesinos eran víctimas

de la explotación y la opresión, y soñaban con un "mundo de igualdad, una hermandad de seres libres, un mundo totalmente nuevo en donde el mal estaría ausente". Los mexicanos y otros muchos eran bastante más; prácticos en cuanto a sus posibilidades. Los bandidos que Hobsbawm describe peleaban por restablecer y proteger las costumbres antiguas. "Los de México parecían decir: "Yo quiero mi parte de las costumbres nuevas". (107)

Agentes dobles, de orden y desorden. Los bandidos asumen entonces nuevas formas y adoptan papeles diferentes a medida que la sociedad va cambiando ante los embates del desarrollo histórico. Los bandidos tal vez tuvieran un interés mayor en el orden, como cuando los franceses fueron expulsados de México y los liberales salieron adelante con su intención de hacer que el país pareciera seguro para el desarrollo capitalista. O tal vez laboraran en pro del desorden, como en las guerras civiles de la nación. A veces crean desorden para conservar cierto tipo de orden, que es lo que ocurrió a principios del siglo XIX, después de la Independencia. O tal vez el bandolerismo quede latente (nunca ausente) porque el estímulo de su presencia no sea suficiente o las condiciones del país no favorezcan su aparición, como en la situación del

(107) HOBSBAWM ERIC J. "Bandits" Págs. (21-22) Nueva York De la Corte Press 1969.

México colonial. Pero estos altibajos, aunque no siempre fáciles de documentar y aún más difíciles de explicar debidamente, son sin duda evidentes con el correr del tiempo. De ahí que resulte necesario examinar brevemente la Nueva España antes de proceder a analizar el orden y el desorden durante la dictadura y, después, durante la Revolución de México.

El bandidaje no floreció tanto en el México colonial como después de la Independencia. Las fuerzas que provocan el bandidaje, como guerras civiles y un gobierno central ineficaz, no prevalecían en aquel entonces; tampoco era muy fuerte el sentimiento de negación de la autoridad real. Había bastante descontento, y aún a veces alguna protesta armada, pero también una obediencia general a la voluntad del rey. El sistema de protección y apelación era reconfortante, aunque no siempre tuviera resultados satisfactorios. Decididamente, el orden predominaba sobre el desorden.

La relativa calma interior de la colonia no debería confundirse con un estancamiento o una inercia generales. Siguió habiendo mucha actividad económica, en buena parte regionalizada, y no poca de ella criminal, debido a los piratas y contrabandistas.

"Los contrabandistas no son bandidos, aunque los bandidos a veces practiquen el contrabando como parte de su

estrategia general para abrirse camino en la sociedad. Los contrabandistas obran en secreto; los bandidos a cara descubierta. Los contrabandistas no saquean, sino comercian. Simplemente ayudan a los hombres de empresa a evitar los procedimientos mercantiles legales de entrega de mercancías. El contrabando abundaba en el México, sobre todo en el siglo XVIII, cuando la corona tejió una red intrincada de restricciones comerciales para proteger sus intereses, tanto tiempo descuidados, y los de sus amigos. Por eso resultaba buen negocio el contrabando. El gobierno, a pesar de estas demostraciones de fuerza en su contra, solía buscar una solución negociada. Las autoridades coloniales esperaban llegar a un entendimiento con sus impugnadores. Cuando se manifestaba el desorden, a veces deliberadamente seleccionaban a un dirigente supuesto para aplicarle un castigo ejemplar, y satisfacían algunas de las demandas de los rebeldes. La violencia daba buenos resultados a los indígenas. Les procuraba alivio respecto de una monarquía interesada principalmente en explotar las riquezas de la colonia. Pero trastornos ocasionales, junto con los efectos perturbadores del continuo crecimiento económico y demográfico, generaban algo de bandidaje. Los comerciantes acomodados se quejaban de haber perdido bienes a manos de los bandidos; y también fueron robados fondos del tesoro, porque los bandidos, como siempre, no seleccionaban a sus víctimas. Modestos agricultores y tranquilos campesinos perdieron sus reducidas pertenencias por obra de los bandidos.

Los residentes de Ixtepeji, en Oaxaca, se especializaron en el bandidaje a lo largo de la ruta comercial que atravesaba su población, y el auge económico de finales del siglo XVIII sin duda fué causa de más bandolerismo. Pero sí se registraron más casos en este período, en parte se debió a la preocupación de la corona por mantener su autoridad". (108)

"A principios del siglo XVIII se hicieron intentos de una recentralización política con la creación de la Acordada, fuerza especial de policía controlada por el virrey, el cual era la máxima autoridad colonial y representante personal del rey. Los orígenes de esta policía se hallaban en España, donde las ciudades organizaban hermandades montadas, tropas de a caballo destinadas a luchar contra la delincuencia en sus inmediaciones. La reina Isabel centralizó esas diferentes unidades en Castilla para contrarrestar el poder de sus contrarios, los aristócratas, y la institución pasó en forma atenuada a la Nueva España. El exterminio del bandidaje en los alrededores de Querétaro por una hermandad, condujo a la creación formal de la Acordada. Suerte de tribunal itinerante que sólo debía cuentas al virrey, la Acordada estaba facultada para aprehender, juzgar y sentenciar a los delinquentes en

(108) ARCHER ARMY, pp. 91-92; Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, Descripciones económicas regionales de Nueva España Provincias del centro Sureste y sur, 1766-1827. pp. 55-56; carta e Taylor, 11 de marzo de 1978.

una extensa jurisdicción territorial. Muchos oficiales de la corona estaban en cierto grado obligados a dar cuenta de su proceder, pero no así el juez de la Acordada, que tenía virtualmente carta blanca, cosa que con frecuencia era también una invitación a que abusara de poder. No tardaron en surgir protestas contra los excesos de esta organización, algunas por parte de los condenados injustamente, pero con mayor frecuencia por parte de otras autoridades, que veían minadas sus facultades habituales. El juez de la Acordada solía residir en la capital. Sus tenientes eran voluntarios hacendados y comerciantes que a su vez seleccionaban agentes voluntarios que cumplieran su voluntad a manera de ley. Después de cumplida su misión, los oficiales y sus hombres podían renunciar. La organización tenía de 2 a mil a 2,500 hombres, repartidos por el campo. Es de suponer que gozaba con su autoridad irrestricta, ya que la Acordada les brindaba oportunidad de extorsionar y de satisfacer rencores. Dada a los hacendados el derecho armado de aumentar sus propiedades y su poderío. Los comerciantes podían servirse de ella para hostigar a sus competidores. En 1756, la jurisdicción de la organización se amplió hasta las ciudades, donde el servicio pagado podía mantener algo reducido los abusos. Pero son pocos los policías suficientemente pagados como para que desaparezca la corrupción. Las crecientes quejas contra

los representantes de la ley provocaron restricciones graduales de su autoridad. Las decisiones judiciales, por ejemplo, quedaron sujetas a revisión, y en la época del movimiento independentista, la Acordada había perdido mucho de su poder original. Así también la corona". (109)

"En cuanto a los procesos en materia criminal, un erudito que ha investigado documentos concernientes a la Acordada halló que los juicios eran en número "notablemente reducidos" en relación con la población de la colonia, y decía que la principal función de la Acordada consistía en hacer más visible la autoridad central. Recordaba a los mexicanos rurales comunes quién mandaba allí, y al conceder a las élites rurales los medios de imponer su voluntad, la corona esperaba asegurarse un cuerpo de ciudadanos leales en el campo. Tales medidas, naturalmente, pueden conseguir lo contrario de lo que se proponen y fomentar la autonomía regional. El resultado depende de la disposición de los hacendados y de lo que más interesante les parezca: lealtad o libertad. A juzgar como muchos mexicanos se entre-

(109) Colin MacLachlan. Criminal justice in Eighteenth Century México: a study of the tribunal of the Acordada Berkeley, University of California Press 1974.

garon al bandidaje durante las guerras de independencias, es probable que los años de buenos negocios de fines del período colonial hayan estado formando aspiraciones al mejoramiento personal". (110)

"En la reorganización administrativa general de la década de 1770, el ejército fué reforzado ampliamente; se organizó la milicia y se nombraron intendentes para presidir las provincias. Las causas y los efectos de tan importantes cambios todavía están siendo examinados por los estudiosos. Sin duda produjeron eficiencia fiscal, reforzaron la defensa nacional y estimularon la economía. También crearon bastantes empleos de bajo nivel, pero al mismo tiempo desplazaron a colonizadores de alto rango de sus excelentes posiciones para que nuevos delegados de España los ocuparan. Al comprar puestos militares y organizar su propia milicia los hacendados se fortalecieron aún más en favor o en contra de la corona. El movimiento independentista empezó por esa época.

Ofrecía a las élites y a los razonablemente acomodados la oportunidad de sacudirse el dominio español. Para otros muchos mexicanos con aspiraciones, significaba empleo y oportunidades y se adhieron a aquellos en caldía de soldados, patriotas, guerrilleros, bandidos, todos ellos intercambiables". (111)

(110) ARCHER CHRISTON. I. the arwy in Boorbon México 1760-1810 Albuquerque University of New México Press 1977 Pág. 91-92).

(111) ARCHER ARMY. pp 5-6-93 y 94 tewy and country p-93.

"El equilibrio entre orden y desorden siempre es precario, y a los preconizadores de uno u otro les es fácil justificar su posición en nombre de la justicia, del bien nacional, del Todopoderoso o del Pueblo. El aura del rey y su autoridad real legitimaban el orden en el México colonial y mantenían el grado de tranquilidad nacional existente fue necesaria una determinación especial para perturbar la paz del rey, aunque los pobladores a veces saldaban sus agravios atacando a los oficiales locales de la monarquía. No obstante, el respeto por la legítima autoridad del rey era todavía un formidable control social. Cuando el rey desapareció en las guerras napoleónicas, el desorden se apoderó de la colonia. Había también apoyos institucionales a la presencia psicológica de la corona. El rey mismo no pasaba de ser un hombre común y, en su calidad de patrón último, no dejó de manifestar cierto cuidado en sus servidores, aunque más por unos que por otros. El sistema judicial de la colonia suministraba una vía de alivio posible. Ciertamente la Iglesia, que laboraba conjuntamente con la corona, reforzaba el orden, aunque hubiera algunos sacerdotes perturbadores en las provincias. Había asimismo instrumentos de represión oficial: la acordada, el ejército, los milicianos y los hombres fuertes locales. La ley unificaba todo el sistema. Durante todo el siglo XIX, debido a turbulencias y dictaduras, los mexicanos añoraron la seguridad y la justicia del Antiguo derecho Español. La garantía de la ley produce obediencia y Paz doméstica". (112)

(112) Vernon Raymond. The dilemma of Mexico's development: The roles of the private and public sectors, (Cambridge Harvard University Press. Pág. 93 y 94 1963.

En el recorrido Histórico que hemos hecho de esta etapa podemos concluir, afirmando que la legislación colonial tendía a mantener las diferentes castas, por ello no debe extrañar que en materia penal haya habido un cruel sistema intimidatorio para los negros, mulatos y castas, para los indios las leyes fueron mas benevolentes, señalándose como penas, los trabajos personales por la de los azotes y pecuniarias, debiendo servir en conventos ocupaciones, o ministros de la colonia, no obstante ello las leyes y ordenanzas de esta etapa arrazo por completo la poca o escasa costumbre indígena para regirse como anteriormente lo hacia, es decir, con ello la nueva España, entro de lleno a un sistema europeo, y por consecuencia dió origen al tremendo oleaje de bandidos y bandoleros, situación que dió el sello característico del desorden en todo el contorno sociojurídico de esta época.

B. ETAPA DE INDEPENDENCIA

Al proclamarse la independencia nacional, continuaron vigente las leyes españolas con los sistemas procedimentales mencionados hasta la publicación del Decreto Español de 1812

que creó los "jueces letrados de partido" con jurisdicción mixta, civil y criminal circunscrita al "partido" correspondiente; conservó un solo fuero para los asuntos civiles y criminales, casi como, acción popular para los delitos de soborno cohecho y prevaricación. Era natural que el nuevo estado conservara en vigor la legislación heredada de la colonia y que con las adaptaciones propias del coloniaje.

1. PRIMEROS AÑOS DE LA INDEPENDENCIA

Atrás han quedado los años de dominación colonial, las proclamas a las insurrecciones, las guerras, las traiciones a los ideales de la Independencia y los cadáveres de los mártires en los potros de tortura, en los paredones, o sus cabezas expuestas en la Alhóndiga de Granaditas como una advertencia a los insurrectos.

Han pasado once años desde el grito de Dolores. La Corona de España decide dejar a los mexicanos enfrentarse a su propio destino como país independiente.

México tiene ya autonomía política. Sin embargo sigue prevaleciendo la estructura económico-social que imperó durante tres siglos de colonialismo.

Se producen enfrentamientos entre las tendencias tradicionales y liberal. Hay insurrecciones, asonadas, cuarte-lazos, golpes de estado.

Un parto muy doloroso del recién nacido país. Los mexicanos se sienten extraños, confusos. Saben que son libres, pero no saben cómo ejercer su libertad.

Se desborda el entusiasmo patrio y en su nombre se cometen actos de vandalismo contra todo lo que pudiera tener alguna relación con el dominio colonial.

"Fue así como en el México independiente, continuaran en vigor las principales leyes de uso en España, como derecho principal, la recopilación de Indias completada con los autos acordados, ordenanzas de minería de Bilbao etc; la recopilación y las partidas fueron cuerpos legales que practicamente eran utilizados para decidir la mayor parte de los conflictos jurídicos por lo que su autoridad resulto mayor que la misma ley escrita les asignaba" (113)

(113) GONZALEZ DE LA VEGA FRANCISCO. El Código Penal Comentado. Ed. Porrúa 3a. Edición. Pág. 18. México, 1982.

Para Miguel Macedo "En 1821, al consumarse la independencia quedo rota supuestamente la unidad legislativa entre México y España; aunque la influencia de esta última, a través de sus códigos y juristas ha constituido el factor más poderoso en la evolución jurídica Mexicana". (114)

No hay que olvidar que en materia de Política en 1547 fue establecido un cuerpo de vigilantes voluntarios para cumplir la falta de policía en la ciudad. Se organizaron tres turnos de ocho horas. Cada voluntario sólo portaba un sable con tahalí.

Hasta el 6 de febrero de 1822 el régimen policial es depositado en jueces auxiliares. El reglamento respectivo establece sus funciones para perseguir y prevenir el delito, impedir desórdenes públicos, abatir la vagancia y la prostitución. A estos jueces les llaman beneméritos del público.

Los policías se concretan a cumplir con el trabajo de vigilar la ciudad, aunque en ocasiones nos cambiaban de jefes de un día para otro y nos costaba cierta dificultad adaptarnos, pues cada uno llegaba con su muy particular forma de hacer las cosas y de manejar el mando.

(114) MACEDO MIGUEL S. Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano Ed. Cultura. Pág. 29 México, 1931.

La decadencia jurídica de España se tradujo en México en un grave retardo en la labor codificadora por lo que las leyes citadas estuvieron en vigor prácticamente hasta el segundo tercio del siglo XIX, en vano se había iniciado vigorosamente el remozamiento jurídico de España y sus colonias con la espléndida obra legislativa de tipo netamente liberal de las cortes de Cádiz (1828) y con sus decretos subsecuentes. A pesar de ello el estancamiento de las instituciones jurídicas fue tal que logro retrasar considerablemente como se ha dicho la evolución del Derecho Mexicano.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó el llamado "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", y aunque nunca llegó a tener vigencia, fue un documento revelador del pensamiento de toda una época, cuyo contenido era una serie de principios inspirados en los fundamentos filosóficos y jurídicos de la revolución francesa y de la Constitución Española de 1812.

Los preceptos dictados en materia de justicia, aunque tiene influencia de la Constitución de Cádiz, en su redacción y espíritu quedó demostrado el perfecto conocimiento de la realidad social mexicana, tomado en cuenta por el Constituyente de Apatzingán, al declarar que: "son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley..." (art. 28), y que "ninguno debe ser juzgado

ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente" (art. 31) adelantándose con esto, al pensamiento luminoso del Constituyente de 1857, y posteriormente al contenido del artículo 14 de la Constitución de 1917.

Prevé la integración del Tribunal Superior de Justicia con cinco magistrados, fiscales, secretarios y jueces nacionales de partido, teniente de justicia, tribunales de residencia, etc., quienes actuarán conforme a las leyes hasta entonces vigentes, mientras no fueran derogadas por nuevas normas.

La Constitución de 1824, deposita el Poder Judicial de la Federación, en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Circuito y en los Juzgados de Distrito a quienes se les señalan sus atribuciones legales (arts. 123, 124, 138, 139, 140, 142, 143 y 144).

Natural era pues que el estado nacido con la independencia política se interesaba permanentemente por legislar sobre su ser y funciones. De aquí que todo empeño legislativo mirase primero al Derecho Constitucional y al Administrativo.

Escasa legislación, a la verdad, para atacar los ingentes problemas que en materia penal existían, los que sólo podían hallar cauce legal en los textos heredados de la Colonia y cuya vigencia real se imponía no obstante

la independencia política. "La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, decreta el 4 de octubre de 1824. Había establecido, por otra parte, que la Nación adoptaba el sistema federal: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal" (art. 4) y había señalado cuáles eran las partes integrantes de la Federación, a las que denominó Estado o Territorios (art. 5)

En este sentido es de afirmarse que las ideas de Francia comienzan a invadir el campo del derecho en México, esto es casi desde la iniciación de la Independencia.

Muy cerca del Colegio de San Pedro y San Pablo estaba la cárcel de la Perpetua, donde un día del año de 1823 murió sacrificado en el famoso Patio de Los Naranjos Fray Servando Teresa de Mier, un exaltado nacionalista que se dedicó a incitar a las muchedumbres contra todo lo español e inclusive se declaraba en abierta rebeldía contra el Imperio. Fue uno de los tantos mexicanos que exigió, cuando comenzaron a llegar de todo el país delegaciones con los restos de insurgentes caídos durante la guerra de Independencia, que se sacaran los de Hernán Cortés de la capilla del Hospital de Jesús y se cremaran hasta su destrucción en la Plaza Mayor.

"Se dió comienzo a la vida Republicana de México, y con ello a una serie de modificaciones administrativas inclu-

yendo las referentes a la Policía punto fundamental del Gobierno Federalista. Para poder ubicar la residencia de los poderes generales del Gobierno de la República, se tuvo que consultar el Acta Constitutiva de 1824 la que daba facultad al Congreso de la Unión para escoger el lugar adecuado para tales efectos, así que se dieron a la tarea, los congresistas, de erigir un Distrito Federal.

La creación del Distrito, es la respuesta que engendraba la aparición del sistema federalista que fue sancionado en la Constitución de 1824, así podemos manifestar que desde el 18 de noviembre del mismo año fue expedido el decreto que creaba el Distrito, en el mismo sitio en donde lo ubicamos actualmente, y firmado por Guadalupe Victoria, no se promulgó hasta el día 20 de noviembre, después de la acalorada discusión del Congreso.

Todo el problema se concentraba sobre la conveniencia o inconveniencia de que fuera en la ciudad de México, englobando los municipios cercanos, el centro de los poderes, o sea, la Capital de la República Mexicana. Se indicó que ese lugar debería ser más céntrico con respecto al territorio nacional, de tal forma se propuso fuera Querétaro el Estado propicio para formar la ciudad federal deseada, pero una participación brillante del doctor Fray Servando Teresa de Mier generó un cambio estratégico en las concepciones, ya que estando a favor

de que la ciudad de México fuese el Distrito Federal, sus argumentos asentaron las bases políticas, militares e históricas, para que se dejase el Centro Federal en lo que fue la capital del Poderío Mexicano y de la Nueva España. Anexaremos el decreto del 18 de noviembre de 1824 en que se crea el Distrito Federal. Tanto el análisis de la formación de la República Mexicana como el de la creación del Distrito Federal que en líneas anteriores hemos comentado, son de importancia vital para ubicar en el México Independiente los fundamentos administrativos de la policía, pues sin ellos, no sería posible comprender cual fue el cambio político y jurídico que experimentó el país, ya que aunque se crea el Distrito Federal no se termina con el sistema municipal, sino que los Ayuntamientos contando al de la ciudad de México, dependían del Gobernador del Distrito Federal y no, como en la época colonial, de la Real Audiencia, por lo tanto, los asuntos de policía seguían perteneciendo al municipio de la ciudad de México, aunque con distintas normas y disposiciones, las cuales estudiaremos en cada uno de los períodos presidenciales correspondientes, y así entenderemos la evolución que se registró en la historia de la Metrópoli.

En el período de Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) que gobernó de 1824 a 1829 conocido como el primer Presidente de México, tuvo como gobernadores del Distrito Federal a: Melchor Muzquiz, nombrado el 20 de septiembre

de 1824; José María Tornel, 25 de noviembre de 1824; Francisco Molinos del Campo, 12 de octubre de 1825; Juan Manuel Elizalde, 30 de diciembre, de 1826; José Ignacio Esteva, 12 de noviembre de 1827; José María Tornel, 16 de febrero de 1826; José Ignacio Esteva, 14 de septiembre de 1828; José Joaquín de Herrera, 6 de noviembre de 1828, y José María Tornel, 10 de diciembre de 1828. Se iniciaron con este gobierno los arreglos de policía en el año de 1825, en donde seguía manteniendo el término como sinónimo de buen gobierno, por tal motivo el Congreso estudió unos puntos relativos a la policía, que se proyectaron en un bando que se publicó el día 7 de febrero de ese año, al que denominaron "Bando de policía y buen Gobierno". (115)

El 19 de diciembre de 1825, el presidente Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Félix), rindió su primer Informe de Gobierno. En su respuesta, el Presidente del Congreso, don José Manuel Zozaya, dijo que en materia de organización de la policía. "La inspección de las dos cámaras en este corto período se ha extendido a 50 puntos enteramente distintos", como "el arreglo del Distrito Federal y policía del mismo Distrito".

(115) Nacif Mina Jorge ob. cit. Págs. (38, 39 y 40), cita La obra "México a través de los Informes Presidenciales" La Ciudad de México. tomo 16. pp. 5 y 6 D.D.F.S. de la Presidencia 1976.

Estos artículos proyectaron las normas a seguir, las cuales estuvieron coronadas con las ideas de orden y limpieza que tanto el Distrito Federal como la ciudad de México necesitaban y merecían para llegar a tener un desarrollo en el gobierno. Es menester aclarar en este momento, que la importancia del Ayuntamiento de la ciudad de México nunca sufrió menoscabo, sino al contrario, fue el apoyo indiscutido del Gobierno del Distrito Federal ya que su administración del Gobierno del Distrito Federal ya que su administración regía los lineamientos para los demás municipios del mismo Distrito, razón por la cual, casi todas las determinaciones son avaladas por el Municipio de la ciudad de México. Lo mismo sucedió con este bando de policía en el que se manifestó que ninguna forma de gobierno, ni las leyes más sabias podían dar felicidad a los pueblos o seguridad a los ciudadanos, si los funcionarios públicos encargados de los ramos de policía no actuaran con firmeza ante las problemáticas que cotidianamente se presentaban, haciendo respetar todos los bandos que englobaban las leyes y decretos necesarios para la solución de los asuntos de policía y buen gobierno: Veamos solo en el que menciona concretamente a la Policía:

Art. 1º "Quedan en su fuerza y vigor los bandos de policía publicados el 23 de enero de 1822 y 31 del mismo mes del que acabó, de consiguiente se prohíbe, como en aquellas a toda clase de personas, sean del Estado, sexo y condición

que fueran, arrojar a las calles trastos, basura, tiestos, piedras ni otra cosa alguna bajo la multa de doce reales, impuesta en el citado bando de 23 de enero de 1822, y se aplica de nuevo distribuida de este modo, cuatro reales al denunciante, cuatro al ejecutor y los cuatro restantes se destinan al fondo público.

Como en materias de policía, según las leyes vigentes están obligados todos los habitantes de esta capital y demás lugares del distrito, de cualquier clase y estado que sean, a la observancia de las prevenciones referidas, quedarán sujetas igualmente en caso de contravención a las penas que se han designado, las que exigirán respecto de los aforados, con arreglo a lo que esta prevenido en el particular". (116)

"Este reglamento fue publicado el 7 de febrero de 1825, en él podemos observar todas las determinaciones sobre policía en cada uno de los 50 artículos tratados, en donde se manifestó muy claramente la inquietud que el primer Gobierno Republicano tuvo para resolver muchos de los asuntos que no permitían a la capital tener un orden que diera el desarrollo necesario en cada uno de los ramos gubernamentales, que estuviera en concordancia con los procesos ideológicos que el Estado quería mantener para fundamentar la emancipación del

(116) Nacif Mina Jorge of. cit. págs. (41 y 49).

país. Así el Reglamento de Policía fue ubicado directamente para que el Ayuntamiento de la ciudad de México lo pusiera en práctica, porque aún esta corporación era la encargada de mantener la buena policía de la metrópoli, y además marcaba las pautas a seguir para los otros Ayuntamientos de los municipios que conforman el Distrito Federal; estas alternativas se fueron redondeando bajo la terminología de buen gobierno que se manejó desde el inicio colonial, y que en el período independiente no se había modificado tal conceptualización. Por tal motivo las actividades de la policía en México no se concentraban a los aspectos de la delincuencia, ya que para ésto, existían métodos diferentes en las capturas, así lo entendemos gracias a las disposiciones que se gestaron en el año de 1826 referentes a la prevención de la delincuencia, cuando se indicó en el Congreso que: "Los ladrones y foragidos acosados en los estados, se habían refugiado en la gran capital, y a merced de su numerosa población perpetraban en las sombras de la noche, y aún a la luz del medio día sus infames atentados. Ellos excitaron la energía del gobierno, que ayudados por la saludable Ley del 3 de octubre, ha logrado hacer desaparecer los crímenes, castigarlos y prevenirlos. El jurado para los delitos atroces, encargado en el Distrito Federal, podría conducirnos al agradable descubrimiento de haber llegado la República al estado de perfección que supone este género de juicios". (117)

(117) México a través de los informes Presidenciales. op.cit.p6

La ley a la que se refiere la cita, enmarcó los puntos básicos entre los delitos administrativos y aquellos que se consideraron "atrocés", miremos como se desarrolló la ley comentada:

1. Se hace extensivo el artículo 10. de la Ley del 27 de septiembre de 1823, que habla de ladrones en cuadrilla a todo ladrón aprehendido en el Distrito Federal y territorios, por la autoridad política, tropa permanente, milicia activa o local, aunque no sea destinada para persecución de ladrones, supliéndose los consejos de esta última milicia, caso de falta de oficiales, con los de las otras.

2. Esto se entiende sin perjuicio de la jurisdicción ordinaria de los reos que ella haya aprehendido o aprehenda en lo sucesivo, aunque sea con auxilio de fuerza militar.

3. Las autoridades militares aplicarán las penas que expresa y literalmente designan las leyes comunes.

4. Se autoriza al gobierno para que pueda gratificar de la hacienda nacional a tres asesores en el Distrito, con doscientos pesos mensuales cada uno, y uno en cada territorio, si lo creyese necesario, con cien pesos, para que consulten en estas causas; y si en alguna de ellas quedaren recaudos los tres asesores, el gobierno podrá nombrar otro que subroge

en solo la causa de la recusación gratificándolo particularmente.

5. Esta ley cesará en todas partes luego que se publiquen en esta ciudad; su Distrito y territorios, las leyes que arreglen definitivamente su administración de justicia" (118)

La ley muestra que todos aquellos ladrones y delinquentes tenían que ser aprehendidos y juzgados militarmente ésto se dio, porque aún en ese año no existían las bases organizativas en materia judicial, más sin embargo, esta situación se conservó hasta 1831, pudiendo afirmar que existieron dos formas de policía, como lo mencionamos: la administrativa, que dependía del Ayuntamiento y la militar que emanaba del Ejército. Fue de esa manera como en el año de 1826 se intentó arreglar los aspectos de policía; en ese mismo año en el mes de mayo se decretó por las cámaras un cuerpo de policía federal, que tenía como función el vigilar la ciudad, por lo tanto el Gobierno Republicano bajo lineamientos de la ley creó lo que será el antecedente más directo de un cuerpo de policía a semejanza con las de nuestros días, nos referimos al "Cuerpo de Policía Municipal" denominado de "Celadores Públicos".

(118) Dublan Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana 42 tomos. 1687-1910. tomo I. Pág. 771.

Dicha corporación seguía dependiendo del Ayuntamiento, aunque el bando en el que pública el decreto está firmado por el Gobernador del Distrito Federal, Francisco Molinos del Campo y fechado el día 7 de junio de 1826, teniendo como fecha de las disposiciones la del 28 de mayo de ese año; el impreso indica la forma en que se manifestaron las pautas a seguir para crear los artículos que correspondieron directamente a los "Celadores públicos" esta policía municipal estuvo compuesta por 250 miembros, divididos en 150 de a pie y 100 a caballo, teniendo los primeros un sueldo de 25 pesos mensuales y los segundos 35 mensuales; estaban superdotados a tres jefes: un cabo superior, y dos subalternos con un sueldo de 1 800 pesos y 1 200 pesos anuales; manifestando que los mismos no gozarían de fuero y el nombramiento lo haría el Gobernador del Distrito quien podría despedirlos a su arbitrio si fuere necesario. Después se manejan los puntos referentes a las garantías del cuerpo municipal policíaco, se dieron tales para evitar ciertos abusos en las personas de los celadores, así la multa fue de 10 hasta 100 pesos para los ciudadanos que insultaran sin agresión física a estos servidores públicos, siempre y cuando estuviere en funciones o portando uniforme e instintivo que el Gobierno no determinare, si el delincuente no pudiera pagar la dicha multa, sufriría de 8 días a 3 meses de prisión. Y a los que agredieran físicamente, automáticamente serían condenados a un año de cárcel o 2 de presidio, según la intensidad del delito; todos los puntos intentaban controlar los aspectos de abuso, tanto de la población como de los mismos

agentes, razón por la cual se declaró que ningún luero privilegiado se tendría en materia de policía.

Las anteriores ideas demuestran categóricamente la necesidad que el Estado Independiente empezaba a tener, para controlar los desórdenes que cotidianamente se presentaban en la ciudad, los que los grupos de guardas y celadores pertenecientes a los distintos ramos municipales no podían controlar, teniendo que fundar un primer cuerpo destinado exclusivamente a realizar tales trabajos. La característica fundamental que tuvieron los celadores públicos fue proporcionada por sus armas, ya que ellos sí se encontraban armados a diferencia de los vigilantes de otro tipo, como serían los guardafaroles. Fueron cinco artículos los que reglamentaron las alternativas publicadas por un bando que fue firmado por José María Tornel y Mendivil en el año de 1826, el cual se desarrollaba de la siguiente manera:

1. La Infantería usará un levitón de paño azul oscuro con collarín, vuelta y vivos encarnados, cuello largo con una faja de color grana en todo su perfil, pantalón blanco, morrión con cordones blanco y rojos, escudo con el águila nacional, y esta inscripción: Seguridad Pública y un botón dorado.

2. La caballería usará pantalón de campaña con fran-

jas rojas, chaleco grana, dorman azul obscuro con collarín, vueltas y vivos encarnados, botón blanco, sombrero tendido o casco y en el un escudo blanco, igual que la infantería.

3. Los jefes o cabos de la fuerza, usarán el uniforme de la caballería adornando el dormán con guarnición de plata, un galón del mismo metal en las aletas del pantalón, una goma de piel con caída de grana y un borla de plata en su extremidad, el cabo superior se distinguirá con dos caponas de plata en los hombros.

4. Tanto los jefes o cabos, como los guardias que tengan alguna graduación en las tropas nacionales, podrán usar las insignias de ella, con el uniforme concedido a esta fuerza y unidas a sus distintivos.

5. La infantería se armará con un fusil, y su bayoneta llevando una canana con correa negra, y una águila de metal amarilla al centro de ella. La caballería usará sable o espada y un par de pistolas". (119)

Todos los puntos, normas y artículos planteados, se fueron ubicando a la conformación del grupo policíaco que

tendría su jurisdicción en la ciudad de México, para apoyar el orden, aseo y control de la seguridad pública, que el municipio cumplía dentro de sus obligaciones administrativas. Para la ejecución de tales trabajos se respetaba la forma en que la metrópoli se encontraba distribuida, es decir, que los celadores estaban ubicados en los cuarteles mayores, menores y manzanas, las que eran controladas por Regidores y Jueces de Paz, mismos que mantenían comunicación directa con los jefes de la corporación y éstos con el Ayuntamiento. Sin embargo, para el crecimiento de la ciudad, la vigilancia se hacía más complicada, ya que no fueron suficientes los policías, así que el 20 de diciembre de 1828, casi al final del gobierno de Guadalupe Victoria se formó un nuevo reglamento de policía pero ahora referente a los vigilantes, son 21 artículos que intentaron establecer una constante seguridad en las manzanas de los cuarteles; fue firmado por José María Tornel y Mendivil. El reglamento manifestó que los regidores que estaban encargados de los cuarteles tenían que señalar el día y la hora en que nombrarían a los vigilantes del orden público en cada manzana, para ese acto se reunían los jefes de familia para elegir a los vigilantes, aunque era menester que se presentara la mayoría con que estuvieran 20, se llevaba a efecto la elección las reglas emanadas consideraron que todos los ciudadanos estaban obligados a cuidar el orden, dando parte a las autoridades de las fallas que notasen en él, auxiliándose en los vigilantes encargados del cumplimiento

de las leyes de policía; para que los servidores públicos pudiesen cumplir sus funciones, se determinó que era fundamental que conocieran bien, tanto a la manzana como a los vecinos de ella, teniendo como instrumento de trabajo un libro, en donde se registrarían por orden alfabético los nombres y apellidos de los habitantes marcando su ocupación. Igualmente se establece que cada uno de los ciudadanos que fueren cabeza de familia, deberían tener una boleta de seguridad dada por el Regidor del cuartel, y que el vigilante correspondiente tomaría en cuenta en sus obligaciones; este método de control intentó normar las acusaciones, ya que el que no estuviera registrado podría haber sido tomado como delincuente común o como vago, porque no constaba su ocupación honesta para vivir ante el Ayuntamiento; también servía para girar licencias para portar armas, algo así como una credencial de identidad en donde consta la honradez del ciudadano.

El vigilante tenía la capacidad de nombrar a cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que cuidaran la misma alternándose la ocupación durante todo el día y la noche la elección se llevaba a efecto cada ocho días, anunciándose en lugar público la lista de los vecinos involucrados, de tal manera los vigilantes e individuos a quienes les tocara la ronda diaria cuidaban de la conservación del orden evitando pleitos, violencias y toda clase de agresiones ya fueren verbales o físicas, reportando a las autoridades los hechos y no

castigándolos ellos porque no tenían esa competencia, que correspondía únicamente a los funcionarios de la justicia; esto no significa que no pudiesen aprehender a los delincuentes, sino que después de hacerlo, era obligación remitirlo al Regidor inmediato, para que éste pusiera a efecto las normas correspondientes.

Pero como el trabajo de los ayudantes de los vigilantes se tornaba peligroso, se autorizó que portaran únicamente un sable sostenido por un talí bajo su propia responsabilidad.

Este reglamento del año de 1828 manifiesta nuevas pautas en la visión de la policía, ahora las actividades se proyectaban en las manzanas haciendo a los vecinos responsables de la seguridad de sus casas y familias, y apoyadas por los vigilantes encargados de ese asiento.

Los vigilantes fueron obligados a registrarse y obtener de la autoridad una boleta de seguridad, que fue precursora de los antecedentes penales.

Estas medidas se tomaron en base al reglamento del 20 de diciembre de 1828. Incluía también la creación de regidores de cuartel y jefes de familia por manzana, autorizados a portar sable, así como la facultad para designar a cuatro vecinos auxiliares que deberían realizar rondas nocturnas

en un rol alternado y con la obligación de registrarse en un libro controlado por el regidor de cuartel. Los nuevos policías recibieron la orden de vigilar cada uno un determinado punto bajo su cuidado. Se buscaba abatir con estas medidas los índices de violencia, riñas, robos y pleitos. Y lo más importante: evitar motines como el de la Acordada ocurrido quince días antes.

El 4 de diciembre de 1828 se declararon en rebeldía los miembros policiacos de la Acordada, dándose un giro político a la situación. Los amotinados incitaron al populacho a lanzarse a las calles a dedicarse al saqueo.

Lorenzo de Zavala y José María Lobato, líderes de los amotinados logran atraerse a unos cinco mil desarrapados a su causa. Hubo robos en los comercios e incendios. Incluso como muchos de los objetos robados eran introducidos al propio Palacio por los rebeldes de la Acordada. Llegaron tropas de la Ciudadela para reprimir el motín. Se instalaron piezas de artillería que dispararon sus atronadores obuses contra la multitud. Algunos miembros de la guardia se preguntaban donde estaba el cuerpo de dragones.

El primero de enero de 1829, Don Guadalupe Victoria señaló en su mensaje a la Nación que, supliendo en lo posible la inopia de las leyes orgánicas, "se ha verificado con una

regularidad suficiente mantener el orden social y proteger las propiedades y la seguridad de los conciudadanos".

En su Informe del 23 de mayo de 1826, el presidente Guadalupe Victoria señaló que, decretado por las cámaras el Cuerpo de Policía Federal que ha de vigilar la ciudad, el gobierno, en desempeño de lo que manda la ley, se dedica actualmente a la expedición del reglamento para que los habitantes de la hermosa Ciudad de México gocen de paz y seguridad imperturbables.

Se establece la primera República en 1827, con la ciudad como residencia de los poderes supremos. El espacio territorial es ampliado a dos leguas en círculo de la Plaza Mayor.

La ciudad se divide en cuarteles y se refuerza la vigilancia. Un reglamento establece nuevas bases para el régimen policial y un buen día amanecemos en el año de 1827 como soldados de policía. Los uniforman a la usanza francesa y les ponen el calificativo de gendarmes, derivado de los vocablos "gens d' arms".

Sin embargo, comenzaron a surgir vicios y atropellos. Hubo muchas críticas contra este sistema policíaco y finalmente acabó por desaparecer. No así el calificativo de gendarme

entonces, incluía a los ciudadanos en los planes gubernamentales, porque no se contaban con recursos para crear grandes grupos de seguridad social, considerando a la policía como **quempaso a formar parte del diccionario como sinónimo de policía**.

Un nuevo reglamento dejó nuevamente a la vigilancia en manos de los propios vecinos de barrios o cuarteles, en posesión el día 10 de abril de 1829, nombrando en este periodo Gobernador. También este año de 1827 desaparece el cuerpo de alguaciles, el cual fungía como fuerza de apoyo de los alcaldes ordinarios.

Es fundamental para el Distrito Federal de aquel entonces, incluir a los ciudadanos en los planes gubernamentales, porque no se contaban con recursos para crear grandes grupos de seguridad social, considerando a la policía como elemento primario en el sostén administrativo y de seguridad pública.

Después del período Presidencial de Guadalupe Victoria, se eligió a Vicente Guerrero como Presidente, quien tomó posesión el día 10 de abril de 1829, nombrando en este periodo Gobernador del Distrito Federal a José María Tornel, el 10 de diciembre de 1828, y a José Ignacio Esteva, el 2 de diciembre de 1829.

Durante las cortas gestiones de Guerrero en el Gobierno de la República, sólo pudo, en materia policiaca, reformar

el Reglamento sobre incendios que funcionaba desde 1790".

(120)

El reglamento nos demuestra, y no por su contenido, sino por la formación de haber sido repetido, los problemas que se presentaron en este momento, y que fue el inicio del descontrol administrativo del gobierno, ya que considerando que los aspectos de policía fueron fundamentales para la ciudad, no se modificó ni se creó fundamentos, sino que se repitió lo antes establecido desde el final de la época colonial.

En esos momentos tan críticos por la política mexicana ubicaba en el país, mientras llegaba Anastasio Bustamante, poco o casi nada se hizo en materia de policía, la capital por medio del Ayuntamiento intentaba sobre llevar la buena policía de la ciudad. Sin embargo se manifestó mínimamente un reglamento para celadores públicos con respecto al alumbrado, fechado el 29 de diciembre de 1829. El mencionado consta de 17 artículos.

"El documento que engloba el reglamento, manifiesta elementos de suma importancia para el estudio de la policía se establece que los guarda faroles estarían interrelacionados al cuerpo de celadores públicos es más, que serían miembros

(120) Nacif Mina Jorge ob. cit. pág. 56.

del mismo; así como el nombramiento directo del cabo superior por el Gobernador del Distrito, es muy conveniente afirmar que el cuerpo policial formado por el Gobierno Republicano servía de base organizativa en todos los trabajos que sobre el asunto ejercía el Ayuntamiento, y todos los grupos de vigilantes, serenos guarda faroles, etcétera, se regían sobre los lineamientos del cuerpo municipal, ésto lo observamos tomando como ejemplo el reglamento, artículo 13, en el que se marca que además de ejercer las funciones propias del alumbrado era menester que auxiliaran a los vecinos del barrio, ya fuera para conseguir servicios médicos o para ayuda de la conservación de la integridad física o de sus bienes, convirtiéndose el grupo, en parte necesaria del bien común y de la policía citadina.

Pero los problemas no se acabaron tan fácilmente, y con ellos se retrasaba el desarrollo administrativo, no sólo del Distrito Federal, sino de la República completa, cambios de presidentes y por ende de funcionarios y de planos de trabajo, con tal tenor de cosas la vida pública continuó su camino y el día 10. de enero de 1830 asumió el cargo de Presidente de la República, interinamente Anastacio Bustamante. Fueron dos años lo que tuvo Bustamante para tratar de gobernar participando como Gobernadores del Distrito Federal: José Ignacio Esteva, 2 de diciembre de 1829, Agustín P. de Lebríja, 24 de enero de 1830, Miguel Cervantes, 19 de febrero

de 1830; Rafael Manzanedo, lo. de mayor de 1830; Miguel Cervantes, 7 de mayo de 1830; Francisco Fagoaga, 17 de febrero de 1831 y Miguel Cervantes, 11 de abril de 1831. En esta Administración las políticas fueron dirigidas hacia la disciplina del Ejército, y reorganizar la Hacienda Pública para concluir el período Presidencial de 1829-1833 se llevó a la Presidencia a Manuel Gómez Pedraza. De enero a marzo el gobierno de Gómez Pedraza dictó algunas medidas de importancia entre ellas, algunas de policía, éstas fueron relativas a la limpieza y asco de la ciudad para evitar la propagación del cólera, sobre la hermosura y comodidas de las calles y plazas, así como para lograr la fluidez en la circulación. Las medidas fueron un total de trece". (121)

Fundamentales se tornan los artículos emitidos por Pedraza, enfocados a la situación que se vivía, ya que los aspectos referentes al cuidado de la ciudad, que como ya sabemos, entraban en el área de la policía.

Puede considerarse difícil el entendimiento cotidiano de nuestras actividades, la relación que se presenta entre la pintura y cuidados de las casas y negocios con los grupos policiales, pero lógicamente se manifiesta desde los inicios

(121) México a través de los informes Presidenciales op. cit. p.p. 67 y 68.

de la colonia la importancia de llevar a efecto la vigilancia de todas las actividades, tanto constructivas como administrativas del Gobierno municipal, porque la policía, y sus integrantes, fueron el apoyo definitivo en las funciones que ejercía el Ayuntamiento de México en los cuarteles y manzanas; en esta época independiente, se seguía considerando de tal forma el concepto y por ende en sus responsabilidades; razón por la cual se gestaron tantos reglamentos, en los cuales se organiza la metrópoli en varios puntos dejando el cuerpo de policía como el elemento práctico en los asuntos gubernamentales.

"El Informe de Gobierno del presidente Anastasio Bustamante, el 21 de mayo de 1831, se refiere a la ciudad federal que, en virtud a la ley respectiva, "cuenta con los fondos necesarios no sólo para atender los ramos de policía sino para fomentar la instrucción de la juventud, la enseñanza de artes útiles e introducir en el régimen de las prisiones aquellas reformas convenientes para mejorar las costumbres de los presos a los que contribuirá mucho el cómodo local que se les destina".

Y agrega que esta ley, expedida el 10. de mayo de 1831, "Incrementó la aplicación de fondos para el sostenimiento de cárceles y hospitales, y la creación de una escuela de artes gráficas en el Hospicio de Pobres. El edificio que

se destinó a los presos fue el ex tribunal de la Acordada que se encontraba situado frente a la Alameda". (122)

En fin, para el día 30 de marzo de 1833, Antonio López de Santa Anna, tenía que tomar posesión, de la Presidencia de la República cosa que hizo hasta el 16 de mayo del mismo año. En este período Gubernamental fungieron como Gobernadores del Distrito; José Joaquín de Herrera, 8 de enero de 1833. Ignacio Martínez, 16 de abril de 1833; José Tornel, 20 de noviembre de 1833, y Ramón Rayón, 4 de diciembre de 1834.

Las necesidades que presentaron fuerte queja al Gobierno obligaron que se ejercieran disposiciones más políticas que administrativas, y los autos de policía no se gestaron hasta Julio de 1833.

Se nombró, por parte del Congreso, a Miguel Barragán como Presidente Interino, ante los sucesos tan irregulares que se presentaban, no fue posible manejar las políticas administrativas para la buena policía de la ciudad manteniéndose las que se habían gestado anteriormente.

(122) Iñigo Alejandro. Ob. cit. pág. 82.

Y todo esto sumaba nuevos problemas administrativos y legislativos a los antes existentes, pues amparaba el nacimiento de legislaciones locales o de los Estados, al par que la federal. Así fue como el Estado de Veracruz, tomando como modelo próximo el c.p. español 1822 y haciéndole algunas modificaciones, promulgó su Código Penal de abr. 28, 1835, el primero de los códigos penales mexicanos".

Ante la magnitud de tales problemas, el Gobierno Federal hubo de reconocer expresamente la constante vigencia de la legislación colonial y de la metropolitana, como legislación mexicana propia. El dato, de la mayor importancia, consta en una Circular del Ministro de lo Interior (sep. 20, 1838), bajo el Gobierno del Gral. Anastasio Bustamante.

Como se ve a pesar de la Independencia política y aun a pesar del federalismo constitucional, (México siguió viviendo en la unidad legislativa representada por el derecho colonial.

Por otro lado en las "bases orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 subsisten los fueros eclesiásticos y militar; para las aprehensiones se exige mandato judicial, salvo el caso de flagrante delito, pero poniendo de inmediato al sujeto a disposición del órgano jurisdiccional; se restringe a 30 días la detención de las personas por la

autoridad política y para los jueces el término de cinco días para declararlo bien preso.

El Congreso queda facultado para establecer juzgados especiales, fijos o ambulantes con competencia para perseguir y castigar a los ladrones en cuadrilla.

En los departamentos, los tribunales superiores de justicia y los jueces superiores, son los encargados de administrar justicia; se prohíbe el juramento en materia criminal sobre hecho propio, los jueces quedan obligados para que dentro del término de los tres primeros días en que esté el reo detenido a su disposición, le tomen su declaración preparatoria, manifestándole antes el nombre de su acusador, si lo hubiere, la causa de su prisión y los datos que haya contra él (art. 177)

Desde fines del siglo pasado había en la Ciudad de México una tendencia al afrancesamiento de las costumbres y modas. Ya era común que nos dijeran "gendarme de la esquina"

En el año de 1836, fue electo como Presidente de la República José Justo Corro, teniendo un período de un año (1836-37) en esta faceta política e histórica, vivieron dos formas de Gobierno, la Federalista y la Centralista. En este gobierno se dictaron algunas disposiciones para intentar orde-

nar la administración de la ciudad, a éstas se les llamó "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", referentes al sistema Centralista.

Con respecto a la policía se manifestó, sólo se indicó que se encargaría de la salubridad, limpieza, ornato, etc. Pocos fueron los hechos concretos que efectuaron en materia de policía en ese tan corto gobierno, pero para el 17 de abril de 1837, asume la Presidencia Anastacio Bustamante, se reiniciaron los trabajos de organización de los cuerpos policíacos, aunque existieron muchos más, referentes a otras materias legislativas.

El caso es que en 1837 comenzaron a implantarse leyes centralistas que vinieron a provocar mayores divisiones entre quienes participaban directa e indirectamente en la imberbe política nacional.

En materia policíaca también se introdujeron cambios como resultante de estas leyes que dieron amplias facultades a los ayuntamientos en ese sentido.

Así, la vigilancia de la ciudad quedó bajo la responsabilidad de los prefectos, subprefectos y guardarios. Los primeros deberían luchar contra la delincuencia, mientras que los guardarios tenían bajo su cargo la vigilancia de los

ríos, las acequias, los caños y la limpieza de las calles de la ciudad.

Ocurrió lo que ya se esperaba, y entre los años de 1837 a 1841 se produjeron fallidas insurrecciones de los federalistas contra los centralistas.

Con el fin de mantener el orden público en la ciudad de México, la Junta del Departamento de México estableció el día 7 de abril de 1838, los cuerpos de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos y Diurnos. Se manifestó que el objetivo más importante que el Gobierno tenía era el de que el orden público no fuera alterado por ninguna causa, fueron muchos los Gobernadores de este Departamento entre los años de 1837 y 1839 pero al que le tocó estar al frente de la creación de los grupos policiacos fue el señor Luis Gonzaga Vieyra, quien tomó posesión el 4 de marzo de 1838, como Gobernador del Departamento.

El Reglamento que le dio forma a este nuevo cuerpo de policía montada contiene ocho párrafos iniciales y un total de cinco capítulos, que engloban todas las alternativas dispuestas para el caso. Para vigilantes nocturnos. Antes de ello quiero manifestar que para no entrar en serias Repeticiones, solo enunciaremos cada párrafo y su título el cual engloba la Organización y Actividades, de esta Nueva Policía en México.

advirtiendo al lector que para mayor documentación sobre el referido Reglamento vease la obre de Jorge Nacil Mina.

- "Párrafo (I) "Establecimiento del cuerpo de vigilantes, su número, jefes y dotación".
- "Párrafo (II) "Del nombramiento de los jefes cabos y comisarios y cualidades que deben tener".
- "Párrafo (III) "Objetos de esta fuerza
- "Párrafo (IV) "Del servicio y modo de prestarlo"
- "Párrafo (V) "Del uso que deben hacer de las Armas"
- "Párrafo (VI) "Obligaciones particulares de los jefes o cabos".
- "Párrafo (VII) "Del jefe superior"
- "Párrafo (VIII) "De las penas por faltas y mal servicio".

Todos estos párrafos reglamentarios ubicados estrictamente para los vigilantes nocturnos, muestra otra de las faltas que la policía municipal instauraba para el control del orden de la ciudad. este reglamento está fusionado con otro como se marcó, que contiene cinco capítulos y un total de veintinueve artículos, pero referentes a los vigilantes diurnos.

Capítulo (I) "Organización de este cuerpo"

Capítulo (II) Distribución del cuerpo de Rondines"

Capítulo (III) Obligaciones del cuerpo de Rondines

Capítulo (IV) Manejo Económico de esta fuerza

Capítulo (V) Prevenciones varial. (123)

Las dos formas para reglamentar el cuerpo de policía, que estaba dividido en diurnos y nocturnos, maneja las disposiciones que conformaron la seguridad y vigilancia de la ciudad, hemos transcrito todo el largo reglamento, para que por medio de cada uno de sus artículos, se comprenda profundamente sus actividades naturales y las extraordinarias que en verdad, por lo menos en teoría, tenían bien determinadas. En la primera parte fuimos comentando, después de cada párrafo algunos aspectos característicos, y después dejamos el texto completo, para terminar con éste comentario.

El jefe directo y responsable fue el prefecto del Distrito el cual estaba supeditado al Gobernador, y era responsable de que las funciones de policía se cumplieran al pie de los lineamientos que los bandos marcaban, porque seguía teniendo en esencia, el sentido administrativo de buen Gobierno aunque ejecutando normas directas para frenar las acciones delictivas; podemos marcar que fueron los mismos celadores públicos que se formaron con la primera República Federal, solamente que después de los conflictos internos que la

(123) Nacif Mina Jorge. Ob. cit. págs. (64-79)

lucha por el poder provocó, el Gobierno centralista fundó esta fuerza policial, aparte de llevar sus actos para proteger a los ciudadanos y por supuesto al Gobierno. De tal forma, siguió gestándose el punto fundamental de esos cuerpos policiales.

Fue hasta el año de 1842, en que quedó como Presidente provisional Nicolás Bravo, cuando el señor Alcalde primero del Ayuntamiento de México Genaro de la Garza, dictó siete artículos sobre prevenciones de policía, se argumentó en este caso que como la población de la ciudad estaba creciendo día con día, igualmente tenían que ser mayores las garantías que el Ayuntamiento formara para el orden, ideológicamente y tomado bajo los aspectos políticos del momento, se marcó que la capital de la República era la responsable de la seguridad del Magistrado y demás supremas autoridades así como del país, consideraron que para responder a esas obligaciones no contaba el municipio con la cantidad suficiente de agentes de policía, además de que no existían medios pecunarios y al no querer crear una fuerza mercenaria, ya que, pensó, estaría en contra de los intereses de los vecinos, consideró adecuado formular un nuevo reglamento que conservara los elementos precisos del hombre libre. En su primer capítulo, se refiere a los agentes de Policía, manifiesta la necesidad de establecer en cada manzana el puesto de "Regente de Policía", que se nombraría por el Ayuntamiento en el mes de febrero de cada

año, las mencionadas, que eran reducidas y demasiado pobres serían agregadas a las inmediatas, aumentando en este caso el número de inspectores. Los regentes tenían que ser vecinos de la manzana, con una conducta intachable además de estar bien acomodados económicamente, razón de evitar sobornos en sus funciones, éste elegiría cuatro personas más, que teniendo el título de inspectores desempeñarían los trabajos que los puntos de policía marcaran; los puestos que comentamos no podían rechazarse, ni renunciar al nombramiento sólo que existiera un impedimento físico o moral, y si así fuera, el único que podía tomar la determinación era el Ayuntamiento. El regente era el responsable de los delitos que se cometieran ya sean administrativos o judiciales, así como las omisiones en el funcionamiento de la vigilancia para tales casos, tenía como deber, dar aviso a las autoridades responsables de las faltas que se refieran a los inspectores, los abusos que cometieran en la inspección. Los regentes tenían otras muchas obligaciones.

El proceso de instaurar un grupo policíaco formado por ciudadanos de las mismas manzanas este sistema es de vigilancia civil, fue característico de la época de intervenciones extranjeras y de conflictos internos, ya que estando la ciudad en peligro inminente, y en crisis económica, se les compromete a los vecinos a resguardar sus calles y casas así sin gastos, se mantenía más o menos la seguridad pública, cierto es, que

los grupos policíacos no contaban con los elementos suficientes para controlar la inestabilidad que se hacía cotidiana en la metrópoli. Así existieron tantos regentes como manzanas había, todos supeditados a los Regidores del cuartel, con ésto se dejaba inmerso el sistema a los grupos de policía.

La situación del país seguía siendo conflictiva y por ende las disposiciones de policía en la ciudad se frenaban o cambiaban de giro, según quien estuviera en el poder. En el período comprendido entre los años de 1844-1846 no se realizaron reformas a los reglamentos de policía ni se fundaron cuerpos nuevos.

En 1846 quedan sentadas las bases para la Segunda República Federal, que perduraría hasta el 23 de abril de 1853.

En este período iban a ocurrir sucesos que cambiarían el rumbo de la Historia de México, como fue la guerra con Estados Unidos que nos costó la mitad de nuestro territorio.

El año de la invasión, 1847, se producen importantes modificaciones al régimen policial con la creación de batallones de policía, recayendo en ellos la responsabilidad del cuidado y vigilancia de la capital. Este sistema se mantiene también hasta 1853.

Los serenos ya habían adquirido categoría de vigilantes nocturnos desde 1843. En total eran 116, uno por cada 16 faroles instalados en las principales calles de la ciudad.

Fue hasta el período de un año 1846-1847, en el que Valentín Gómez Farías asumió el poder ejecutivo con el carácter de Vice-Presidente interino de la República, cuando se reiniciaron los trabajos sobre policía en la ciudad, dando en este Gobierno Federal un desarrollo a la metrópoli. Se publicó un bando que contenía disposiciones destinadas a prevenir el delito y a proteger a los habitantes de la ciudad se le denominó "Banco de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal", amplió documentos que reforma a los grupos policiacos y crea nuevas disposiciones: "El C. Vicente Romero, Gobernador interino del Distrito Federal; Considerando: Que uno de los principales objetos de la policía es prevenir los delitos antes de que lleguen a consumarse, y prestar seguridad a todos los ciudadanos.

Que la manera de evitar los robos, tan frecuentes en esta capital, sólo puede conseguirse con el cuidado mutuo de los mismos ciudadanos, combinando su interés con el del público.

Que las fuerzas denominadas de policía únicamente pueden servir de auxiliares, sin que ellas sean bastantes

para impedir los delitos;

Que cuando éstos llegan a cometerse, y por más públicos que hayan sido, jamás se encuentra quienes puedan deponer acerca de ellos, por las distancias a que hoy se encuentran los alcaldes auxiliares, el corto número de actos y sus múltiples atenciones;

Que existiendo hoy, confiada la policía a un centro, es imposible velar dese él tan populosa ciudad.

Que las complicadas ocupaciones del Gobierno del Distrito hacen precisas las cooperaciones de otros funcionarios para cumplir exactamente con su deber, Que en cada medida tomada por el Gobierno, y en que se necesita verificarse un padrón, se pulsan muchos inconvenientes sin lograrse jamás exactitud, teniendo que repetir la operación en cada caso particular.

Que los vecinos pueden eludir las providencias del Gobierno, como de las contribuciones y Guardia Nacional, con sólo mudarse e un punto a otro, sin conocimiento de ninguna autoridad, y los vagos y mal entendidos, así como los facinerosos, encuentren asilo en todas partes.

Que las mejores providencias no tienen efecto porque

no hay quien cuide de su exacto cumplimiento, existiendo en los suburbios de la ciudad, especialmente mesones y otras casas públicas, sin que den parte de los que albergan a ellos, y haciéndose por los mismos receptáculos seguros de bestias y otros objetos robados.

Que los delitos de policía no se reprimen eficazmente, y por último, que nadie puede cuidar su casa mejor que el dueño de ella a reserva de las disposiciones de que se ocupa el Gobierno del Distrito sobre otros puntos de policía, se observará el siguiente". (124)

Estas reflexiones hechas para justificar las normas del Reglamento de Policía para el Distrito Federal, y en verdad, analizando cada uno de los párrafos, encontramos que engloban todas las deficiencias que el sistema fue acumulado, a causa de los grandes enfrentamientos que se gestaron durante tanto tiempo en el México Independiente, y que en la época de estas disposiciones se seguían dando, así que los lineamientos se dividieron en cinco puntos generales que fueron:

1. "Arreglo para la Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal". En este se contuvieron siete artículos,

que marcaban inicialmente, que se establecería una junta superior de policía que estaría compuesta de tres integrantes, los que serían electos por los Jefes de cuartel, siendo el primero el presidente de la misma los requisitos para pertenecer a este organismo fueron tres: ser Mexicano por nacimiento, mayor de treinta años y tener un arte u oficio que le produjera al año tres mil pesos.

Las facultades de esta junta fueron: cuidar del cumplimiento exacto de este bando y proponer al Gobernador las reformas que creyere oportunas o necesarias; oír y determinar sobre las quejas de los vecinos contra los Jefes de cuartel o de manzanas gubernativamente, dando cuenta al Gobernador, dar dictamen sobre los aspectos de policía que desee consultar dar las noticias que se le piden por el gobierno general y demás autoridades así como formar una memoria anual, la que tendría que comprender los datos necesarios para poder juzgar los asuntos de interés público que estarían al alcance de la junta y auxiliar al Gobernador en sus providencias sobre la seguridad del Distrito. Se manifiesta también que en cada cuartel de los treinta y dos menores en que estaba dividida la ciudad habría un jefe, cuyas facultades y obligaciones serían; tener un padrón exacto del cuartel así como los partes diarios, que remitirían a la junta; vigilar a los jefes de manzana en el cumplimiento de su servicio; mantener el orden y seguridad de sus respectivos cuarteles y mandar catear las

casas que determinen los jueces son arreglo a las leyes. Con respecto a los Jefes de manzana, sus elecciones se efectuarían por medio de los ciudadanos, el puesto no podía ser rechazado, ni renunciable, tenían como obligaciones hacer un padrón exacto de la manzana, cuidar el orden y seguridad de ella nombrar cuatro ayudantes de los que tres deberían vivir precisamente en cada una de las calles que completan la manzana donde viviera el Jefe; remover libremente a los ayudantes, cuidar los comercios y que no hubiere vagos o mal vivientes.

2. "De los Ayudantes". Se refiere a los nombrados por los Jefes de manzana, define las obligaciones de ellos con respecto a su sitio de labor, impedir riñas, pidiendo auxilio a los vecinos en caso de necesidad, asentar en el documento idóneo los nombre de los testigos en caso de que hayan heridos o muertos; darían normalmente al jefe de manzana, todas las novedades que en el día tuviesen. Se indica, que todos los vecinos tenían que avisar o ayudar en algún problema que se presentara en la manzana.

3. "Prevenciones Generales"; Estas son las normas a seguir con respecto a los delitos; cuando se cometiera un robo el juez o la junta superior tenía que mandar publicar por los periódicos la lista de los objetos robados, la misma junta, mandaría una copia de la dicha lista para conocimiento de las manzanas.

4. "Modo de proceder en los delitos graves, por los Jefes de Manzana". Se marca que después de tener conocimiento de algún delito que fuera grave, se daría inicio a examinar al acusado y testigos correspondientes, haciendo constar el tiempo, lugar y las personas que pudiesen dar razón del heco; registrarían las casas sospechosas, siempre y cuando se tuviera la aprobación del dueño, dando cuenta de sus actos al juez de turno. En caso de que el dueño no diera el consentimiento para registrar la casa, el Jefe de manzana se tenía que delimitar a custodiar únicamente el inmueble, informado a las autoridades para que se tomasen las medidas convenientes y una vez practicadas las diligencias, se remitirían por el Jefe de manzana al juez Letrado.

Se manifiesta en el documento que la Junta Superior de Policía duraría, tres años, los jefes de cuartel; dos años, los jefes de manzana; un año y seis meses los ayudantes, teniendo la capacidad de ser reelectos.

Tales disposiciones, que hemos comentado, señalan la formación de un organismo civil con características oficiales, es decir, que los integrantes eran vecinos de los cuarteles, que participaban en el cuidado y vigilancia de la ciudad; en este año de 1847, es cuando se cambian las luchas internas por la invasión norteamericana, en donde las autoridades de la ciudad de México, enfrentaron a los extranjeros, y esos

grupos policiales de civiles fueron precisamente, los que mantuvieron, un supuesto orden en la metrópoli.

En esos tiempos los cuerpos y fuerzas policíacas tuvieron que alistarse en los distintos batallones del Ejército Mexicano lléndose hacia Querétaro; las calles, manzanas y cuarteles llegaron a encontrarse sin la mínima protección, razón por la cual, junto con la determinación de que cada ciudadano cuidará su casa, familia y propiedades, se organizaron las "Compañías Urbanas de Conservación": grupo civil, armado, encargado de defender a la urbe, los cuales estaban controlados por el Ayuntamiento. Normalmente esta corporación sólo tenía funciones administrativas, es decir que los cuerpos policíacos eran manejados a nivel judicial por el Gobernador y por el Ayuntamiento en funciones administrativas; pero en esos momentos de intervención se dedicaba a todo, e intentó proteger con grupos de civiles a la ciudad.

"Por decreto del 20 de julio de 1848 y del reglamento del 2 de agosto del mismo año, la guardia de policía queda formada en escuadrones de infantería y caballería con un total de mil hombres.

Simultáneamente, desaparecen las guardias de voluntarios civiles que participaban en la vigilancia de la ciudad desde 1821.

Por fin se crea el primer cuerpo policiaco desde la proclamación de la Independencia. Su reglamento sienta las bases para que la ciudad cuente con una policía profesional a la altura de sus circunstancias.

Se parte de un principio básico: institución, disciplina y uniforme.

Los uniformes son similares a los del ejército con excepción del color: levita, pantalón y piqueta de paño azul celeste. La piqueta es de cuello corto y solapas cruzadas para ser usada en doble hilera. La gorra también es de paño con la tapa charolada. Además del pompón, mochila y zapatos negros. Las fornituras estaban cruzadas al pecho y la fajilla cartuchera tenía cupo para tres paradas de cartuchos empaquetados, así como un fusil provisto de bayoneta". (125)

Para el período 1848-1851, se eligió como presidente a José Joaquín de Herrera.

Como primeras políticas del período se marcó las referentes a la seguridad de la población, por lo tanto se manejó la proposición de establecer un cuerpo considerable de policía que guardara el orden y disminuyera el alto grado

(125) Iñigo Alejandro. Ob. cit. pág. 88.

de delincuencia, generándose las garantías suficientes a los ciudadanos. Así primeramente se consideraron algunos puntos referentes a formar un cuerpo de policía, el cual estaba dividido en secciones: la de los oficiales de policía y la de los guardias municipales, la planta de integrantes de este cuerpo fue de un jefe de policía, dos primeros agentes un tercer agente, un cuarto agente, un quinto agente, ochenta y un oficiales, ochenta guardias de pie y veinte caballos las atribuciones de este cuerpo se enmarcaban en los aspectos de vigilancia sobre la seguridad, el orden y asco de la capital Para poder pertenecer al cuerpo en la primera sección, se necesitaba saber leer y escribir, gozar de perfecta salud y presentar un aval que se conociera; para la segunda se exigían las mismas condiciones, menos saber leer y escribir.

Dentro de las funciones que ejercía el Jefe de Policía, se marcaron algunas obligaciones fundamentales para el buen proceso por ejemplo: atender todos los ramos que estuvieren bajo la vigilancia de sus subordinados; cuidar el trabajo de los policías y dar diariamente parte al presidente de la Asamblea correspondiente. Las que se refieren a los primeros agentes estaban inmersas en la ayuda que tenían que brindar al Jefe de la Policía, con respecto a sus deberes. Las funciones del tercer agente fue atender especialmente que los guardias cumplieran con su trabajo y que las armas que portaren estuvieran siempre en perfecto estado, hacer visitas diarias

a los "vivaques" (establecimientos de control ubicados en las manzanas), todas estas actividades estaban apoyadas por los agentes cuarto y quinto.

Con respecto a los oficiales de policía y guardias, las actividades serían prácticas, o sea la vigilancia y control en las calles, Palacio Municipal, cárceles y hospitales, dando parte diario a sus superiores; los llamados "Serenos" estaban bajo la inmediata vigilancia del "Jefe de policía y sus subordinados de la primera sección".

Este nuevo cuerpo policial, al ser fundado, provocó que otros existentes desaparecieron o fueran cesados del plano administrativo de la ciudad, dejando todos los aspectos policiales al nuevo órgano de policía. Así pues, del ramo de alumbrado se cancelaron las funciones del Guarda Mayor, del teniente y del escribiente, pasando los diez cabos al mando del Jefe policial, también se gestó la misma situación con el cuerpo de celadores de policía, los que serían reemplazados cuando las órdenes así lo indicaran. Se había pensado que pasaran a formar parte de la primera sección como guardas municipales, estando controlados por un capitular determinado, destinándoles el cuartel llamado de la Ex-Acordada, (ubicado por Arcos de Belem y Balderas, aproximadamente); el Jefe de Policía, tenía su despacho en el "Palacio Municipal", lugar en que siempre tenía que estar o en su defecto, alguno de

los agentes, y una fuerza de veinticinco guardias de pie y diez de a caballo; cuatro de los de a caballo debían recoger diariamente a las ocho de la mañana, en las habitaciones del agente tercero y de los oficiales de policía los partes informativos, mismos que entregaban a los superiores.

El uniforme que este cuerpo tenía asignado se marcó con las siguientes características". ...El traje de los agentes de policía es: Levita y pantalón azul turquí, la levita de solapa; botón dorado con el lema, municipalidad de México; sombrero redondo negro con escarapela tricolor de una pulgada de diámetro; esclavina azul turquí; espada con berecu y bastón" "los oficiales usarán el mismo, pero la levita sin solapa".

"Los guardias municipales de a pie, usarán levita y pantalón gris mezclilla, sombrero negro de falda de tres pulgadas con escarapela tricolor, sable de infantería con berecu negro. Los guardias de a caballo; el mismo, con pantalón con cachirulo negro, y una chaqueta larga en lugar de levita; un sable de caballería con cinturón negro; montura, silla mixta vaquera de cuero negro" (126). La elaboración de los uniformes se controlaban por propuestas hechas por los particulares al Gobierno del Distrito Federal; por medio

(126) Volumen 3623, año 1848, exp. 26, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

de pliegos cerrados de ellos se escogía el más barato y de mejor calidad. Los zapatos eran abonados a los guardias cada tres meses, junto con el valor del uniforme se les levantaba un resguardo, manteniendo una fianza durante un año.

El primero de enero de 1851 el presidente José Joaquín Herrera afirmó en su Informe de Gobierno que para la seguridad de los habitantes "se estableció un cuerpo considerable de policía, que acomodado al servicio que han exigido las circunstancias, ha guardado el orden y hecho disminuir en alto grado los delincuentes dando así la garantía más completa que ha sido posible a las personas y propiedades. Estos cuerpos han sido mantenidos por la Hacienda Pública". Contando este último reglamento, fueron todos los trabajos que al iniciarse una supuesta calma política en la ciudad se manifestaron en materia de organización de la policía y grupos que la ejercían.

También se cambia la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, dividiéndose en ocho prefecturas centrales y tres foráneas: Tlalpan, Tacubaya y Tlalnepantla.

Se nombraron alcaldes, regidores, un síndico y se integraron las comisiones de policía y cárceles. Los alcaldes estaban facultados por la ordenanza del 2 de mayo de 1853 para hacer cumplir las leyes de policía.

El gasto público destinado a los cuerpos de seguridad ascendió a 200,000 pesos anuales, la fuerza de seguridad estaba integrada por 200 guardas diurnos, 145 guardas nocturnos, 131 serenos y 10 elementos de Estado Mayor. Había 122 soldados de infantería y 243 de caballería.

La distribución de los guardas diurnos era encabezada por un guarda mayor, un guarda segundo, un tercer jefe, un escribiente, 32 cabos y 164 guardas, de acuerdo al decreto emitido el 28 de junio de 1853.

Y de acuerdo a los cambios en la política gubernamental también se iban sucediendo transformaciones en el gobierno de la ciudad.

Estando Don Antonio López de Santa Anna como Presidente de la República en 1853, se suprimieron las ocho prefecturas de policía, y se creó en su lugar una superintendencia de policía dependiente del Gobernador del Distrito Federal, fue para el año de 1855, cuando se expidió el reglamento de esta organización, en el que se señalaron las atribuciones y facultades del superintendente, entre otros se le encargó proteger a la población y mejorar el servicio público de policía, así como elaborar un censo general de población formar el catastro de los 32 cuarteles de la ciudad y asegurar la salud pública de los habitantes de la capital; solo mencionaremos el Decreto y

Reglamento.

"Decreto del Gobierno. Se suprimen las prefecturas de la Ciudad de México". (127)

En la misma forma estaba organizada la actividad de los guardas nocturnos, pero con 18 cabos y 123 guardas para hacer el patrullaje. Esto fue a consecuencia del decreto del 21 de julio de 1854. El 11 de enero de 1855 vuelve a reglamentarse la estructura del Ayuntamiento, quedando al frente un presidente municipal, un superintendente de policía y un regidor por cada uno de los ocho cuarteles en que dividía la ciudad.

Sumamente importante se presenta el artículo 3^o del decreto, ya que en él, se da valorización al superintendente de policía, porque sustituiría al Gobernador cuando se ausentara del cargo. Esto enmarca que dentro de la Administración no del Ayuntamiento, sino del Gobierno General del Distrito Federal, el funcionario de la policía tuvo una importancia suprema, a diferencia con otros períodos del México Independiente.

Así mismo, los oficiales de policía presentaban una

fianza por el uniforme, el que se descontaba paulatinamente, su valor, de su sueldo, siendo de 2 pesos mensuales.

Todos los que tuvieran que usar caballo para ejercer el servicio, se hacían cargo personal del alimento y mantenimiento del mismo. Los sueldos que el cuerpo de policía tenía eran los siguientes: El Jefe de policía, 8 pesos diarios; cada agente, 3 pesos diarios; el agente 3^o, 2 pesos 4 reales diarios; los agentes 4^o y 5^o, 2 pesos diarios; los oficiales, 1 peso 4 reales diarios; guardia de a pie, 4 reales, de a caballo 4 reales.

Para esta fuerza de policía se manejó un sistema de castigos para evitar las faltas que se tornaban ya cotidianas, se indicó que por primera vez se llamaría la atención, por segunda se le privaría de la mitad de su sueldo y la tercera falta expulsión del cuerpo.

En ese mismo año de 1848 se presentó un reglamento que ya se había formado en años anteriores (1842), que intentaba dar un mejor servicio de policía en la ciudad, y aunque se intentó revivir, el dicho sufrió muchas reformas en este año, observamos el Reglamento: "Reglamento para el mejor servicio de la policía municipal" (formado en 1848)

CAPITULO 1º DE LOS REGENTES DE POLICIA:

Art. 1. Se establecerá en cada manzana un funcionario que se denominará Regente de policía, nombrado por el Ayuntamiento, en el mes de febrero de cada año.

Art. 2. Las calidades de los que se nombren para regentes serán las de ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecino de manzana, de los más bien conceptuados por sus virtudes cívicas, y de lo mejor acomodados en ella por sus facultades pecunarias a juicio de la autoridad que los elige.

Art. 3. Los agentes de policía elegirán dentro de ocho días siguientes, a aquel en que reciban la credencial de su nombramiento, a otras cuatro personas de la misma manzana con el título de inspectores que desempeñen las atribuciones que se les confieren en este reglamento.

Art. 4. Los Regentes o inspectores no podrán renunciar sino por imposibilidad física o moral, cuya calificación corresponde al Ayuntamiento sin otro recurso válido.

Art. 5. Los Regentes son responsables de los accesos que cometan y de las omisiones y descuidos que padezcan en el desempeño de las funciones que se les encomiendan.

Art. 6. Son igualmente responsables los regentes, por las faltas que los inspectores cometan, en perjuicio de las multas y penas personales a que estos se hagan acreedores, según la gravedad de sus transgresiones o negligencias.

Art. 7. Las obligaciones de los Regentes de policía serán:

PRIMERA: Dar a los regidores de su respectivo cuartel las partes y noticias que le exijan, y las que reciban de los inspectores de su manzana.

SEGUNDA: Llevar un libro en que destinaba una foja a casa y dos o más a las de vecindad, según lo requiera el número de sus moradores.

TERCERA: Anotadas en dichas fojas, las alteraciones de la población, por la traslación de individuos a otras manzanas o fuera de la municipalidad". (128)

Surge en 1855 el "Reglamento sobre los deberes y atribuciones del superintendente de Policía de la Municipalidad

(128) Volumen 3631, año 1848, expediente 275, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

de México", constituido con 33 artículos los cuales omitiremos transcribir para evitar innecesarias transcripciones, mencionando solamente algunas observaciones sobre el referido decreto y agregando que el mismo se encuentra en al "legislación Mexicana" de Manuel Dublan y José María Lozano en el Tomo VII. págs. (384-391).

Ante la observación de las disposiciones enmarcadas en este decreto podemos sustraer con respecto al superintendente de policía, reafirman algunas ideas que se fueron gestando desde la época colonial hasta este año de 1855. En realidad el precepto de policía, engloba muchos puntos y acciones dentro de un gobierno, desde los elementos administrativos de los ciudadanos, es decir aseo, orden en algunos lugares públicos, vigilancia en las obras, etc. hasta la formulación de decretos para formar cuerpos especializados en la seguridad, propiamente dicha, de los ciudadanos pasando por aquellos grupos de civiles que también se crearon en los momentos de crisis; sin embargo fueron muy graves los problemas que acompañaron a la policía en lo que se lleva del estudio, ya que la situación que el México Independiente vivió, en el siglo XIX, lleno de luchas y conflictos internos, que hecharon por la borda los lineamientos que durante tantos años los gobiernos marcaron para la buena policía de la Ciudad de México. Pero en el reglamento anterior, encontramos fusionadas todas las alternativas reformadoras que dejaban establecido un orden político regido por

de México", constituido con 33 artículos los cuales omitiremos transcribir para evitar innecesarias transcripciones, mencionando solamente algunas observaciones sobre el referido decreto y agregando que el mismo se encuentra en al "legislación Mexicana" de Manuel Dublan y José María Lozano en el Tomo VII. págs. (384-391).

Ante la observación de las disposiciones enmarcadas en este decreto podemos sustraer con respecto al superintendente de policía, reafirman algunas ideas que se fueron gestando desde la época colonial hasta este año de 1855. En realidad el precepto de policía, engloba muchos puntos y acciones dentro de un gobierno, desde los elementos administrativos de los ciudadanos, es decir aseo, orden en algunos lugares públicos, vigilancia en las obras, etc. hasta la formulación de decretos para formar cuerpos especializados en la seguridad, propiamente dicha, de los ciudadanos pasando por aquellos grupos de civiles que también se crearon en los momentos de crisis; sin embargo fueron muy graves los problemas que acompañaron a la policía en lo que se lleva del estudio, ya que la situación que el México Independiente vivió, en el siglo XIX, lleno de luchas y conflictos internos, que hecharon por la borda los lineamientos que durante tantos años los gobiernos marcaron para la buena policía de la Ciudad de México. Pero en el reglamento anterior, encontramos fusionadas todas las alternativas reformadoras que dejaban establecido un orden político regido por

el superintendente de policía, funcionario, que como lo leímos tenía todo el apoyo del Supremo Gobierno y del Gobernador del Distrito, además de que su jurisdicción municipal apoyaba fuertemente todas las acciones del Ayuntamiento, ya fueran administrativas o judiciales, razón por la que pensamos que este nuevo sistema conjunto el significado completo del término policía en la ejecución de los asuntos de la ciudad, intentando, por lo menos en teoría, dar a los habitantes la seguridad y organización que no habían tenido desde el fin del primer período gubernativo de la República Mexicana.

En el documento se deja bien establecido, quién y cómo se haría el nombramiento del Superintendente, además de marcar, muy claramente, sus características sobre el manejo de la materia, dejándolo colocado como el único responsable de la policía en el municipio de México, naturalmente supeditado, en primera instancia al Gobernador del Distrito, y en cuestiones superiores al Supremo Gobierno, ésto tiene un significado muy profundo, porque se define una estructura oficial y formal en el sistema, cierto es que el jefe de la policía (superintendente), tenía poder de decisión pero siempre dependía de una autoridad que podía limitar los actos incongruentes, aunque el saber que este funcionario podía sustituir al mismo gobernador del Distrito en algún momento, nos deja duda de esa limitación; en fin el Superintendente es el auxiliar de la Ciudad de México, en la época (1855) en que Santa Anna

mantiene en sus manos el Poder Ejecutivo de la República Mexicana.

El sistema policiaco comentado tanto en el Reglamento como en líneas anteriores, se gestó específicamente en concentrar todas las actividades correspondientes a la policía, en un sólo organismo gubernamental el cual daría auxilio directo a todos los ramos municipales aquí se establecen los elementos administrativos, así como la vigilancia diurna y nocturna por medio de las fuerzas policíacas armadas, sin que éstos pertenecieran al ejército. Esos apoyos intentaron conformar una estructura concreta y eficiente en la policía municipal de México.

Desgraciadamente, para este asunto, el día 9 agosto de 1855, Don Antonio López de Santa Anna partió rumbo a Puebla, siendo designado el 14 del mismo, como Presidente Interino de la República Martín Carrera. Entre los actos administrativos de ese gobierno, destacan, primero, la expedición de un decreto que convocaba a la nación para que se integrase un Congreso Constituyente; segundo, se suprimió la Superintendencia de Policía de la ciudad de México. Realmente este segundo punto puede considerarse extraño, pero la verdad fue que se dieron nuevamente inicio los conflictos. En esta situación podemos pensar que no le convenía al gobierno que la Superintendencia de policía controlara todos los aspectos que de

este asunto emanaban con respecto al buen gobierno de la ciudad.

"El Decreto que generó la supresión se dio en el tono siguiente: "Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación. El Excelentísimo, Señor Presidente interino, se ha servido dirigirme el Decreto que sigue:

Martín Carrera, general de división etc. Artículo único. Se suprime la Superintendencia de Policía, que se estableció para esta ciudad el decreto de 9 de noviembre de 1854, y el reglamento consiguiente.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de México, a 29 de agosto de 1855. Martín Carrera". (129)

Con todo y los cambios generados por Carrera, fue poco el tiempo que tuvo la Presidencia.

"Para el 11 de diciembre de 1855, tomó posesión como Presidente definitivo de la República Mexicana Ignacio Comonfort.

No podemos soslayar la situación tan crítica que

se vivía en materia política en el país en esos años, ya que esas dificultades que se marcaban para estabilizar a la República, modificaban todas las áreas gubernamentales con referencia a su desarrollo y entre ellas se encontraba la policía, y por ende si no se observan los cambios que se dieron en el México Independiente, nunca podremos comprender los que provocaron las barreras de progreso en la corporación policial, ni los cambios que sufrió, que fueron constantes; por tales causas.

En el período gubernativo de Comonfort se presentaron valiosos cambios que mantenían la esperanza de organizar al país; se encomendó a los Ministerios elaborar un programa de gobierno considerando como aspectos primarios los relativos a la reunión inmediata de un Congreso Constituyente; evitar la guerra civil y el desmembramiento del territorio nacional y otorgar cierta libertad en materia económica a los Ayuntamientos. El Congreso Constituyente se instaló en la capital el 14 de febrero de 1856, dando principio a una de las etapas legislativas más importantes de la vida del país, que culminó con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Dentro de todos los lineamientos que en este período se establecieron, fueron dictadas algunas disposiciones relativas a la seguridad pública en el Distrito de México, que se

concretizaron con la organización del cuerpo de zapadores y bomberos, el cual mantendría la vigilancia sobre los incendios en la ciudad". (130)

Se gestaron igualmente algunas reformas a la administración de justicia, al expedirse la Ley que agilizaba el procedimiento penal, la disposición mencionada contenía instrucciones especiales para el Distrito con respecto a un tribunal de vagos, el cual estaría integrado por el Gobernador, un regidor del Ayuntamiento y un Juez menor.,

"Para el día 7 de febrero de 1857 con conducto del Gobernador, Juan José Baz, se estableció un cuerpo policial al que llamaron, "Guardia de Seguridad", conformado por celadores, mismos que vigilarían en los cuarteles y manzanas, reportando a las autoridades las partes diarias, en fin nada nuevo, este cuerpo se componía de 40 elementos. A ellos en el año de 1858 se les confeccionó su uniformé, teniendo todos un costo de 892 pesos; la chaqueta era de paño azul fino, y paño carmecí para cuello con bordados; botón liso, forrada completamente; el pantalón era de paño fino azul y carmecí para franjas, forros y botones y sombrero". (131)

(130) Vol. 3690, año 1856, expediente 62, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

(131) Vol. 3624, año 1858 exp. 80, Archivo Histórico de la Ciudad de México.

En este sentido hasta 1857 y siguiendo un orden de prelación, estuvieron vigentes en gran parte las leyes de la colonia, fueron las constituyentes de 1857 seguidas por los legisladores de 1860 y 1864 los que sentaron las bases de nuestro Derecho Penal y por consecuencia de las instituciones judiciales al hacer sentir la urgencia de la tarea codificadora, calificado de ardua por el Presidente Gómez Farias. Frustrado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo durante el cual el Ministro Lares había proyectado un Código Penal para el Imperio Mexicano que no llegó a ser promulgado y restablecido el gobierno republicano en el territorio Nacional. El Estado de Veracruz fue el primero en el país que a partir de entonces llegó a poner en vigor sus códigos propios Civil, Penal y de Procedimientos, el 5 de mayo de 1869; obra jurídica de la má alta importancia sin duda, cualesquiera que fueran sus defectos técnicos, y en la que se reveló la personalidad del licenciado don Fernando J. Corona, su principal realizador. De esta suerte quedó rota la unidad legislativa en que hasta entonces había vivido la Nación Mexicana.

"Del año de 1858 al 11 de enero de 1861, nada se efectuó en materia de policía, estuvieron de Presidentes de la República Félix Zuloaga, Miguel Miramón, a José Ignacio Pavón, y nuevamente a Miguel Miramón, hasta el 11 de enero de 1861 que entró Benito Juárez a la ciudad.

Los comicios para la Presidencia de la República se llevaron a efecto y Juárez, asumió la Presidencia el 15 de junio de 1861.

En esta época poco se hizo con respecto a las cuestiones de policía, únicamente se manejó un bando sobre Bomberos fechado el día 14 de abril de 1862, en el cual se manifestó, que cuando se generaba un incendio sólo acudían al lugar los policías que se encontraban cercanos, junto con un número reducido de ciudadanos se ocupan de los auxilios, tal razón había provocado que al tener conocimiento sobre ese tipo de trabajos se provocaran resultados incompletos y tardios, así que se instauró un grupo competente de "zapa y bombo", que se dedicaría especialmente a este tipo de siniestros en la ciudad de México. Desgraciadamente, sólo se pudo dictar la alternativa anterior.

Después de la batalla gloriosa del "5 de mayo", y al tener noticia que en otro enfrentamiento los franceses se apoderaron de Puebla, así como las graves dificultades que se presentaron para defender la ciudad, obligaron al Presidente a trasladar los poderes de la Federación a San Luis Potosí, el día 9 de junio de 1863. Al gestarse estos hechos, y abandonar Juárez la capital, los conservadores mexicanos se declararon partidarios de los franceses apoyando la invasión. El mando político en esos momentos quedó a cargo del

General José Mariano Salas, hasta el día en que llegó a la metrópoli el general en Jefe de las fuerzas francesas, Elías Federico Lorey, quien nombró una junta superior de Gobierno, la que encargaría de nombrar tres personas para que llevaran los destinos del Poder Ejecutivo, fueron designados para tales efectos; Juan N. Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos y Mariano Salas, quienes asumieron el cargo el 25 de junio de 1863. Para el día 8 de julio del mismo año, se instaló una Asamblea de notables, que fue integrada por 215 miembros la que en unión con la junta de Gobierno debía establecer el régimen político que adoptaría el país". (132)

"De esta manera, el país, y la ciudad de México, enfrentaron nuevamente, una intervención extranjera, ésta más fuerte que las anteriores, en la que Benito Juárez, puso la resistencia definitiva para regresar años después a restaurar la República, y con ella los procesos administrativos de la "buena policía y buen Gobierno". (133)

Se inicia una época difícil para México con una situación de economía precaria que se venía arrastrando de años

(132) Nacif Mina Jorge. Ob. cit. Pág. (100 y 101)

(133) Nota. En relación con datos, y Antecedentes Históricos sobre el tópico en estudio; consúltase "Historia General de México". "El Colegio de México," Tomo 1, y 2.

atrás hasta llegar a su punto crítico de ruptura.

El 17 de marzo de 1861 se crea una Inspección General de Policía con inspectores en cada uno de los cuarteles. También se establecen subinspectores auxiliares y vecinos de manzana que contribuyen a la vigilancia de las calles.

Ese año de 1862 en que nuestro suelo fue nuevamente profanado por fuerzas extranjeras, correspondió dirigir el traslado de la cárcel nacional del antiguo edificio de la Acordada a las nuevas instalaciones en Belén.

El día 11 de julio de 1863 La Asamblea de Notables y la Junta Superior de Gobierno, pidieron a Napoleón Tercero de Francia que mandara a un noble Europeo, así fue como se ofreció esa Corona a el principa Fernando Maximiliano, Archiducque de Austria, quien la aceptó el 10 de abril de 1864, llegando a México el 12 de junio de ese año, e instalando el segundo Imperio Mexicano.

En este período también se trabajó por la ciudad y se instituyeron grupos de policía.

Mientras Maximiliano tomaba posesión se nombró una Regencia que tenía funciones de Ejecutivo, que recaía en Juan N. Almonte, éste dio inicio a su Gobierno. Se estableció

una Policía de Seguridad para la ciudad de México; fundamental es pensar que era muy necesaria la vigilancia pública, y que haya sido, entre otros puntos, una gran preocupación de la mencionada Regencia.

En primera instancia se marcó, el 22 de septiembre de 1863 que los gastos de la policía de seguridad se pagarían por la Tesorería Municipal, así que la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación. Emitieron un Decreto compuesto por 19 artículos, sin embargo este reglamento, que se instauró antes de que Maximiliano tomara posesión formal del Imperio, marca una gran variedad de consonantes en materia policial referente a las comisarias, establece categóricamente las funciones que dichos funcionarios tenían que cumplir en los cuarteles dejando un ordenamiento con los inspectores y guardias pero con este apartado no finalizaba el trabajo de seguridad, sino que apenas empiezan a organizarse los guardias imperiales para garantizar la seguridad pública vigilar el tránsito de carruajes y acudir en auxilio de la población en casos de incendio, asimismo para el 26 de marzo de 1864 se complementó, haciendo una división de la ciudad en nueve cuarteles, para distribuir en ellos a los policías de seguridad dando la vigilancia necesaria a la población, y por ende dejando delimitado el aparato policiaco de la metrópoli seguramente para recibir al Emperador con orden.

Iñigo nos dice que, "En 1864 Maximiliano expidió una legislación monárquica y en febrero de 1865 creó una policía secreta para mantener bajo vigilancia a sus propios aliados, que eran el clero y los conservadores". (134)

"El 26 de marzo de 1864 se expide un Decreto constituido por 40 artículos en los que maneja la estructuración y sistematización de una Policía Preventiva y estable". (135). En este sentido, este decreto y el Reglamento al que con anticipación hicimos mención conformaron la justificación de la conformación del aparato policíaco de la Ciudad de México y así mostrar al Emperador Maximiliano el orden y gusto que prevalecía en la metrópoli. El 1º de Noviembre de 1865 se expidió la ley sobre Policía Gral. del Imperio y el nombramiento de un comisario general con residencia en Palacio Nacional.

"Maximiliano llegó a la ciudad de México el 12 de junio de 1864, e inmediatamente dictó medidas; estudiaremos sólo las referentes a los asuntos de Policía. Para dicha administración se emitieron diversos reglamentos entre los que podemos mencioanr, el de alumbrado, de Guardas Nocturnos, del servicio vecinal de policía, el de tránsito, y el de lim-

(134) Iñigo Alejandro. Ob. cit. Pág. (91)

(135) Boletín. Leyes del Imperio Tomo II. Págs. (116-127).

pieza de calles (recordamos, nuevamente el término real de policía y entenderemos el porqué el último de los reglamentos marcados); fundamentales se presentaban los cambios y diferencias que el realizó; de tal forma para el 13 de marzo de 1865 se estableció el ramo de "alumbrado y Guardas nocturnos", que tenía como objetivo principal, el regular la policía en la noche dentro de la urbe mexicana, para que se gestionará tal actividad se elaboró un reglamento de cuatro capítulos, que englobaban desde la organización del cuerpo hasta ciertas obligaciones de sus integrantes; el capítulo primero, se refiere a las características necesarias para pertenecer al cuerpo de guardas nocturnos; marcando inicialmente la buena conducta, salud y circunspección, teniendo cualquier interesado un fiador que respondiera sobre el primer punto, vestuario y armamento, ya que no era posible contratar a desconocidos por las circunstancias que se estaban viviendo.

Se decretó que el cuerpo policial constaría, en un inicio de un Guarda Mayor, que cobraría 66 pesos con 66 centavos de sueldo, más 8 pesos para forraje del caballo; otro guarda con 50 pesos de cobró cada mes y un escribiente que ganaría 25 pesos; apoyados por 10 cabos de escuadra y dos de vigilancia, con 30 pesos mensuales, y 138 guardas con 16 pesos cada uno. Se establece que esta fuerza compraría su uniforme, el cual tendría que ser de dos camisas de manta, dos calzoncillos, chaqueta, pantalón y capote, todo de paño

azul con botón de metal, sombrero forrado en hule con cincho también de metal, y un escudo con el número que le corresponda; con respecto al ornamento se declaró, sobre una espada corta con cinturón de piel negra y una hebilla de metal para ceñirla; los cabos en lugar de capote usarán capa, cachirulo y bota de cuero en el pantalón, espada larga y tercerola; importante, sobre las armas, fue la prohibición que tenían los integrantes del cuerpo de hacer uso de ellas en las aprehensiones, sólo en caso de defensa propia podían afectar físicamente al sospechoso o detenido, no tenían los policías facultados de determinación, así que al delincuente le tenían que remitir a la autoridad de cuartel o en su defecto conducirlo a la Diputación ante la Guarda Mayor para que en ese lugar, dicha autoridad hiciera la consignación.

Se manejó para los policías que era fundamental que ellos fueran ejemplo vivo de orden, obediencia, disciplina, actividad y buenas maneras, ya que así se dijo en el documento se lograría que fueran estimados por la sociedad, y logrando el prestigio moral adecuado; esta idea, que entra en los aspectos filosóficos que se quisieron implementar en la personalidad de la policía, proyectaron la política que el Imperio intentó establecer en sus inicios para la Ciudad de México". (136)

(136) Nacif Mina Jorge. Ob. cit. Págs. (121-122).

Para que se complementaran los trabajos de seguridad se publicó el 15 de mayo de 1865 un reglamento más, pero en este caso sobre el "servicio vecinal de la policía y orden para la ciudad de México"; en éste se declaró que se respetaría la división por cuarteles que tenía la metrópoli, con su manzanas y aceras, teniendo cada calle en un cartelón, el número de manzana que le correspondía y el cuartel al que perteneciere; los jefes de cada uno de los mencionados cuarteles serían Regidores, teniendo como segundo en jerarquía a un vecino del mismo, al que denominábase "teniendo de cuartel", y para cada acera, otro vecino que fungía como "ayudante de acera".

Tanto los jefes de cuartel como los tenientes y ayudantes, tenían sus obligaciones bien marcadas; en caso del jefe, era de su competencia vigilar que en su cuartel se cumpliera con todas las disposiciones de policía, vigilar el trabajo de sus subordinados y comunicar por escrito, de palabra o por conducto de los agentes de policía pagados a los tenientes o ayudantes las órdenes que emanaran del Ayuntamiento, o las que el mismo Regidor considerase pertinentes para la buena policía, sanidad y orden de su cuartel; además de proponer al municipio las reformas de mejoras que se presentaran necesarias.

Con respecto a las obligaciones del teniente de cuartel se dejó bien establecido inicialmente, que ese cargo era

"honorífico y concejal", siendo la duración de un año; los electos, no podían negarse a ocuparlo, sólo por impedimento físico o moral, siempre y cuando sea autorizado por el Ayuntamiento; para poder ser teniente, era necesario, ser mexicano en ejercicio de sus derechos, saber leer y escribir, tener un modo honesto de vivir y no presentar antecedente penal; sus funciones se extendían a vigilar en su cuartel el cumplimiento de las normas de policía, así como auxiliar al jefe en su trabajo general los ayudantes de acera estarían dispuestos a trabajar bajo los lineamientos de sus superiores.

Pero las órdenes en materia de policía no sólo fueron para los servidores públicos, sino también para la población; los vecinos tenían que dar información cuando se cambiaran de domicilio para que no se diera un indicio sospechoso, igualmente apoyarían a la policía en todo lo referente al orden de las manzanas.

De esta forma fue como se gestionaron las normas sobre la policía en el Segundo Imperio Mexicano.

Por su parte, al ocupar la Capital de la República el Presidente Juárez (1867) había llevado a la Secretaría de Instrucción Pública al licenciado don Antonio Martínez de Castro, quien procedió a organizar y presidir la Comisión Redactora del primer código penal federal mexicano de 1871.

Desde oct. 6 de 1862, el Gobierno Federal había designado una Comisión del Código Penal encargada de redactar un Proyecto. La Comisión logró dar fin al Proyecto de Libro I; pero hubo de suspender sus trabajos a causa de la guerra contra la intervención francesa y el Imperio. Vuelto al país a la normalidad, la nueva Comisión quedó designada en sep. 28 de 1868, integrándola como su Presidente, el Ministro Martínez de Castro, y como Vocales los licenciados don José Ma. Lafra-gua, don Manuel Ortiz de Montellano y don Manuel M. de Zamaco-na.

Después de haberse efectuado los comicios, el Congreso declaró el 20 de diciembre de 1867 Presidente Constitucional de la República Mexicana a Benito Juárez, quedando como Presi-dente de la Suprema Corte de Justicia Sebastián Lerdo de Teja-da el período sería el de 1867-1871.

Todos los elementos, tanto jurídicos como administra-tivos que se generaron, fueron los que se habían establecido durante aquel período que inició en el año de 1861; con respec-to a la policía se determinó fuese establecido según los linea-mientos que marcó la ley del 2 de marzo de 1867, con la cual se gestaría un Reglamento de la Policía de la Ciudad de México. La ley mencionada se refiere estrictamente al cargo de Inspec-tor General de Policía del Distrito, analizaremos cada uno de los artículos que engloba el decreto, ya que de esa manera

entenderemos la aportación del Gobierno de Benito Juárez a la vigilancia, orden y seguridad de la urbe, capital de la República Mexicana:

"Artículo 1º. Se establece el cargo de inspector general de Policía en el Distrito Federal.

Artículo 2º. El inspector general dependerá inmediatamente del Gobierno del Distrito, pudiendo en casos urgentes recibir órdenes del Ministerio de Gobernación o del de Guerra.

Artículo 3º. El inspector general de policía disfrutará el sueldo anual de dos mil cuatrocientos pesos, en remuneración de sus servicios.

Artículo 4º. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, el inspector general de policía, podrá tener hasta cuatro ayudantes que él mismo nombrará con aprobación del Gobernador del Distrito Federal, y uno de los cuales le servirá de secretario: dichos ayudantes disfrutarán el sueldo de sus empleos respectivos, si fueren militares, y de seiscientos pesos anuales, si fueren paisanos.

Artículo 5º. Los sueldos de que hablan los artículos precedentes, se pagarán de los fondos del Excelentísimo Ayuntamiento de esta Capital.

Artículo 6^o. Son obligaciones del Inspector General:

1. Mantener el orden público en el Distrito Federal.
2. Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen Gobierno en el Distrito, y principalmente en la Capital de México.
3. Cuidar eficazmente de las propiedades.
4. Proseguir con toda actividad a los ladrones y malhechores.
5. Prestar auxilio a las autoridades políticas, siempre que fuere necesario, para la conservación del orden o la persecución de malhechores.
6. Dar parte diariamente al Gobierno del Distrito y al ministerio de Gobernación, de sus principales actos, y del estado de los ramos que se les encomiendan.
7. El inspector tendrá facultad de arrestar a los perturbadores del orden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes; pero sometiendo a unos y a otros, a los tribunales competentes en los términos que previenen la ley.

8. Por infracción de policía y por faltas de respeto a las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al artículo 21 de la Constitución.

9. Las multas de que habla el punto anterior se dividirán en partes iguales, entre los fondos municipales, los de beneficencia y los de Instrucción Pública, haciéndose el entero del total en la Tesorería del Ayuntamiento.

10. Para cumplir con las atribuciones que señala el presente decreto, el inspector general de policía, tendrá a sus órdenes toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurnos y nocturnos.”
(137)

Este decreto fue mandado por Juárez a Francisco Zarco, quien se encargó de su publicación por medio del Despacho de Gobernación. Este documento es la piedra modular que marca categóricamente la forma en que se fueron delineando las actividades referentes todas enmarcadas en un líder, en este caso el Inspector General de Policía, que era el responsable de los trabajos, aunque siempre supeditado al Gobierno del Distri-

(137) Dublán y Lozano, op. cit. Tomo IX. p.p. 100-101.

to Federal, así como se pudiera pensar en un Jefe de Policía en nuestro tiempo; ésta cabeza policial no tomaba las determinaciones personalmente siempre estaban de por medio las necesidades que la metrópoli tenía, además de que en este período Gubernativo la policía, por primera vez, prestaba auxilio a las autoridades políticas, es decir que ésto ya se hacía por decreto, libremente y no un tanto oculto como en otras épocas. En fin con la restauración Republicana, se conforma, sin muchos trámites una "Inspección de Policía", que podía utilizar para sus funciones a toda la fuerza armada de policía, de infantería y de caballería, así como a los guardias diurnos y nocturnos, con ésto se le dio un aspecto más de fuerza a los grupos policiales, más para militar que de simple vigilancia; lógico fue, ya que era la única forma de intentar dar protección a la ciudad. Todas estas manifestaciones se gestaron en la administración, gracias a las ideas del Partido que llevó al país a la Independencia, y que no permitirían invasión extranjera".

Se acentúa la invasión en tanto va transcurriendo el tiempo y a mediados del siglo XIX comienza a ser preocupación de políticos y juristas el establecimiento del Jurado en nuestro país. Esas ideas se consolidan al expedir el Presidente Juárez en 1869 la Ley de Jurados y aparece la necesidad del Ministerio Público y que sin él, no podría funcionar esa institución.

El 9 de diciembre de 1870, en sesión de Cabildo se aprobó un nuevo Reglamento para celadores de Policía, mismo que autorizó el Gobierno de Juárez el 1º de mayo de 1871; consta de 16 artículos.

Pues bien, igualmente que en otras épocas, no se dejó de soslayar la necesidad de vigilar el aseo y orden en las actividades de los ramos municipales, función primordial en el desarrollo de la ciudad y de los ciudadanos que en ella habitaron, razón por la que se proyectaron los 16 artículos anteriores mismos que concluyeron las labores policiales en esta primera fase de la República Restaurada.

El día 27 de julio de 1872, el Congreso expidió la convocatoria para elegir Presidente de la República siendo electo Sebastian Lerdo en Tejada, quien rindió protesta el 1º de diciembre de 1872; teniendo como Gobernadores del Distrito Federal al Tiburcio Montiel, 2 de octubre de 1871, y a Joaquín Othón Pérez, 22 de septiembre de 1873.

Lerdo de Tejada se dedicó a resolver los asuntos referentes a su administración, y con respecto a la policía, manejó algunas reformas al reglamento de comisarios; se autorizó al Ayuntamiento para que diera a los grupos de policía uniformes adecuados a sus funciones, así el día 31 de marzo de 1873 se publicó una convocatoria para la elaboración de

las prendas, las características fueron.

"...28 vestidos de paño azul fino, comprendiéndose de una chaqueta con cuello de terciopelo y forro de lino; un pantalón, un chaleco con botones dorados y forro de lino; un keyy con iniciales bordadas y forro de hule; dos carlotas negras; dos camisas de califot bueno; dos calzoncillos de manta y dos pares de zapatos.

Y para el 5 de mayo de 1874, celebrando la festividad de aquellas fechas históricas se ordenaron otros uniformes: "... Chaqueta con cuello de terciopelo, alamares de cordón de estambre y forro de lino; chaleco con botones dorados; un pantalón; un keyy con iniciales y dos corbatas". (138)

Estos uniformes son presentados para que nos orientemos en las características que los cuerpos tenían visualmente además de que era la forma más exacta de identificar y controlar a los grupos, ya que estaba prohibido que fueran ocupados en servicios domésticos porque rompían sus actividades de vigilancia en la Metrópoli.

En el año de 1877, los cuerpos de policía estaban

(138) Archivo Histórico de la Ciudad de México. Volumen 3624, año 1871, expediente 142.

agrupados bajo el mando de una Inspección General de la que dependían todas las fuerzas de gendarmería escuadras de bomberos, las Comisiones de Seguridad y las comisarias. Además prestaban auxilio a las oficinas de servicios especiales y al Registro Civil.

Pero el crecimiento de la ciudad requería también de una estructura policial más sólida y con mayores atribuciones para proteger la propiedad privada y prevenir la comisión de delitos.

Ante esta tumultuosa situación, envuelta en un completo desorden y caos político, surgen igual que en la época colonial 2 grupos que la identificaron aun más; me refiero pues a los bandidos y militares; durante un período que abarco los años de (1812-1874). Por ello aunque brevemente y sin importar retroceder cronológicamente en cuanto a los años y sucesos que hasta estas páginas hemos narrado, entraremos en su análisis.

2. BANDIDOS Y MILITARES EN Y DESPUES DE LA INDEPENDENCIA

"México no había vivido una guerra grande durante unos trescientos años. Por eso el pueblo aprovechó las oportunidades insólitas de adelanto personal que le brindaba el derrumbe de la autoridad durante la turbulencia del movimiento

independentista que empezó en el Bajío en el otoño de 1810. Se crearon y defendieron contra los competidores nuevas bases de poder. La riqueza material se redistribuyó por la fuerza. La rebelión ha sido calificada de conservadora porque aquellos que la apoyaron no buscaban un cambio fundamental: es decir, querían conservar buena parte de la estructura colonial pero estar ellos en el poder.

Duró más de medio siglo y fue muy costosa no sólo en pérdidas humanas y materiales sino porque además postró a la nación ante la embestida de las potencias mundiales, que agresivamente se estaban industrializando. Los afanes iniciales del cura Hidalgo fallaron, porque las élites que podían haberlo apoyado temían que no pudiera orientar el resultado en su favor. Tal vez sintieran que se estaba formando una guerra de razas, o quizá reconocieran en las filas de Hidalgo a los mestizos ambiciosos del Bajío, quienes a toda costa querían conquistar un lugar para sí en cualquier orden nuevo. Como quiera que sea, el caso es que la gente de recursos abandonó al cura y la guerra se transformó en casi una década de guerrillas y contraguerrillas. Como los liberales españoles impusieron a su rey una constitución en 1820 pero dieran pocas muestras de querer compartir el poder recién adquirido con los colonos, los mexicanos de nivel medio optaron por la independencia. Convinieron en que los oficiales del ejército imperial se entendieran con los bandidos guerri-

lleros nacionalistas, y la colonia se quitó de encima la madre patria. Los españoles, enredados en sus rivalidades europeas, no tenían suficiente poderío para restablecer su autoridad imperial. México iba a la deriva, sin rumbo fijo. Tras de un breve coqueteo con la monarquía, una cuadrilla de dirigentes se decidió por una república federal, impuesta al país en gran parte por las realidades del desorden nacional y confirmada en la Constitución de 1824. Empezó entonces el debate armado entre los consignatarios del poder. Sin instituciones eficaces que mediaran en sus diferencias, los mexicanos padecieron ochocientas revueltas entre 1821 y 1875.

Bandidaje, levantamientos campesinos, ejércitos depredadores, guerras de castas, todo ello se combinó para mantener en agitación al México rural. Ninguna propiedad estaba a salvo, ninguna ruta comercial era segura. Las dos fuerzas más responsables de la prolongación de la turbulencia eran los bandidos y el ejército, y a menudo colaboraban y vendían mercancías robadas para su beneficio mutuo. Los bandidos habían surgido de la guerra de Independencia en pequeñas gavillas con antecedentes diversos, pero unidas por el deseo común de medrar. Habían saqueado a monárquicos y republicanos durante la guerra, y cuando ésta terminó no volvieron a sus hogares. Querían tratar con los nuevos consignatarios del poder. Durante la contienda fueron reforzados por los peones, a quienes también habían dado armas y mandado a pelear. Después de

la victoria, estos hombres del común se negaron a entregar las armas, y cuando el tesoro nacional no estuvo en condiciones de comprar sus servicios continuados, se hicieron bandidos. Otro tanto hicieron quienes estaban decididos a proteger de la intervención centralista la tierra que habían ocupado durante el conflicto. Todas aquellas personas se volvieron rebeldes, decididos a redistribuir el prestigio y los bienes en provecho propio, aunque no estuvieran de acuerdo con ninguna ideológica". (139)

Aquellos bandidos nuevos no eran todavía suficientemente fuertes para regular los negocios en su favor, como los Plateados de mediados del siglo. Por eso muchos de aquellos exbandidos se asociaron a intereses regionales y entraron en la competencia en calidad de empleados. No había causa común en el México provincial, como no fuera la determinación mutua de hacer frente a la autoridad central.

La relación entre los proscritos y la gente del poder se asemejaba a una sociedad más que a una relación entre patrón y empleado. Los hacendados en general preferían ahorcar aun bandido que tratar con él, y así lo demostraron posteriormente cuando los respaldó la dictadura de Porfirio Díaz y su policía

(139) López Cámara Francisco. La estructura económica y social de México en la época de la Reforma. Edit. Siglo XXI Pág. 223. México; 1967.

rural; pero dadas las inseguridades de la época que siguió a la independencia, los que poseían propiedades tenían que entenderse con los bandidos para obtener servicio comercial, protección y retribución. Los comerciantes también cortejaban a los bandidos, por temor y ambición de ganancia. Como a los hacendados, les hubiera gustado una policía efectiva, pero no la había. Por eso vendían a los bandidos las mercancías que éstos necesitaban para llevar a cabo sus fechorías. Los gobernadores también se entendían con los bandoleros.

"Los bandidos también servían a los ejércitos levantados por políticos en busca de poder y aún de la presidencia. Los reclutas que aprovechaban las oportunidades de saqueo, dentro de los límites de una causa política eran más seguros que los indígenas, que podían desertar fácilmente para volver a su tierra a sembrar o cosechar su maíz. Si ganaba su bando, tanto mejor para los bandidos. Y si no, la práctica común perdonaba a los derrotados, y a veces incluso los recompensaba, con la esperanza de comprar su obediencia. Este fue el tipo de garantía que convenía a los bandidos; y posteriormente les daban trabajo de policías al servicio del Estado". 1(140)

En este mar de conflictos, surgió el aparato militar

con mucho más presencia para el control social.

"Con el desorden, el personal militar mexicano ganaba ascensos, beneficios, poder y entrada a la política o el ejército era el mejor medio a la mano para una movilidad social ascendente. No era un cuerpo de militares profesionales, sino un conglomerado de intereses políticos contrapuestos, cuyos dirigentes en general habían obtenido su graduación militar por nombramiento político o por autonombramiento durante la confusión de la guerra. Algunos habían sido oficiales realistas. Las facciones dentro del servicio constantemente estaban maniobrando por tener de su lado a los caudillos, los dirigentes civiles y otras fuerzas militares. El más astuto llegó a presidente -aunque no por mucho tiempo. Durante 1821-1851, los militares de grado ocuparon la presidencia, con la salvedad de tres años. La estabilidad hubiera recortado sus ambiciones". (141)

"Los ascensos eran norma política, y por eso el ejército estaba lleno de generales y otros jefes de alto rango. Después de la Independencia, los individuos del común que prestaron servicios importantes a la república recibieron

(141) Alamán Lucas. Historia de México. 5 vols. Editorial Jus. Pág. 564 Luis Guerrero. Guerrero del Crimen Págs. (110-111) México, 1968.

graduación y ascensos. Mientras tanto, los perdedores habían estado ascendiendo a los suyos para que se mantuvieran leales. Los triunfadores amnistiaron a sus enemigos para ganar su conformidad y les permitieron conservar su grado. Las unidades del ejército consideraban la cosa más natural rebelarse para ascender. Los oficiales tenían que recibir sueldos y además había que permitirles libertades adicionales para afirmar su lealtad. La falta de paga producía rebeliones, cada una de las cuales contribuía a agotar el tesoro federal". (142)

"Simples campesinos se volvían coroneles. No tenían lealtad al gobierno y regularmente se pronunciaban contra él, no sólo por obtener un ascenso sino también por saquear en una parcha sin rumbo a través del campo, o para alzarse con la paga destinada a sus tropas. Esto es lo que ocurre cuando no se castiga la derrota. Los generales del ejército se hacían ricos en los períodos de disturbios, y así mantenían vivo el bandidaje para justificar sus campañas. En realidad robaban igual que los bandidos: caballos y alimentos a los campesinos, dinero y armas a los hacendados. A la autoridad local que para acabar con los disturbios acudía a los soldados le iba peor con éstos que con los bandidos, que difícilmente

(142) Sampurano Frank. The political Rule of the Army in Mexico (1821-1823) Baltimore, John Hopkins University Press Págs. 28, 30, 65, 74, 75, (1976).

eran más escrupulosos". (143)

"Los militares que dirigían aquellas operaciones de pillaje no sólo se apoderaban de propiedades para sí sino que además capturaban gente para hacerla entrar en sus filas en calidad de reclutas. Era conocido el enganche forzoso, y por consiguiente abundaban las deserciones. Los hombres abandonaban sus hogares para esquivar la leva y acababan en bandidos. Pero un número sustancial de mexicanos se presentaron como voluntarios al servicio y, entre los que se uniformaron, muchos estaban a gusto y se quedaron. El soldado mexicano tenía un buen historial de resistencia y firmeza en el combate. Este historial se debía en parte a la acostumbrada obediencia del peón a la autoridad, sobre todo a la persona que lo premiaba y castigaba, pero también al hecho de que los soldados ordinarios estaban relativamente bien pagados y de paso podían acumular un botín. También se enrolaban por razones personales: espíritu aventurero, el carisma del jefe, por huir de su lugar de origen, para ver la gran ciudad; todos los grados de motivación estaban presentes. Santa Anna, apoyado por ricos intereses en Veracruz y alrededores, pagaba a sus soldados, aunque en una ocasión la paga no impidió que

(143) Otero Mariano. "Ensayo sobre el verdadero estado de la custodia social y política que se agita en la República Mexicana" vol. 2 Editorial Porrúa Pág. 118 México 1967.

lo arrestaran sus propios soldados, que súbitamente habían cambiado de opinión política. De ahí una importante contradicción: aunque el ejército en su diversidad de intereses contribuía a mantener el regionalismo y separatismo respecto del poder central, también desligaba a los individuos de sus tradiciones, compactas y resistentes, que ponían una barrera enorme en la formación nacional. Cuando Santa Anna arrancó a los campesinos de las tierras bajas de Veracruz y los llevó al altiplano y a la capital, ensanchó una visión que había estado limitada a la vida del campo. En 1800 se calculaba que había unos 9 mil soldados en la Nueva España. Al final de la Independencia había 75 mil. Con el primer gobernante mexicano, Iturbide, el ejército tenía en total unos 16 mil hombres. En 1855, Santa Anna tenía más de 64 mil. Era un aumento de 400%. Estas cifras señalan que había mucho movimiento en las capas bajas de la sociedad. A medida que fueron tomando el mando los presidentes consecutivos, se iba planteando el problema de reducir el ejército que los había llevado al poder. No todos aquellos veteranos eran dóciles campesinos, se habían vuelto soldados exigentes, impulsados hasta cierto punto por sus propios superiores, que utilizaban a los soldados regulares armados y descontentos en apoyo de sus propias ambiciones. Al mismo tiempo, los individuos experimentaban progresos personales por la oportunidad, y la movilidad empezaba a aflojar sus trabas tradicionales.

El gobierno federal concedía autoridad a los estados para crear una gran variedad de unidades de milicianos y policía, que por lo general eran cuerpos pequeños, mal entrenados y peor equipados.

Los gobernadores tenían su milicia, un presidente municipal su policía, y un hacendado su tropa privada de servidores. Porfirio Díaz sabía dónde estaba el poder. De joven, sus tendencias liberales le valieron un nombramiento de jefe político en un pequeño distrito de Oaxaca. Inmediatamente empezó a organizar una milicia personal, supuestamente por su amor al ejército. Pero su superior regional reconoció la maniobra y ordenó a Díaz disolver su tropa con la espuria razón de que los indígenas eran demasiado ignorantes para ser policías de seguridad. Díaz obedeció -en apariencia- pero en secreto siguió movilizándose, atrayéndose reclutas mediante pequeños privilegios. Aquellos milicianos que cometían delitos de orden civil no eran encarcelados como delincuentes comunes sino que se les permitía cumplir su sentencia holgazaneando en el edificio municipal, en torno del propio Díaz. Este les construyó un gimnasio y patrocinó bailes exclusivos. Con el fin de formar un espíritu de equipo. Cuando unos ciudadanos descontentos amenazaron con tomar por asalto la capital regional. Díaz sacó a relucir sus tropas, intervino, aplacó la revuelta y se convirtió en un héroe local. Fue su primera victoria político-militar, y reveló su habilidad

para aprovechar las ocasiones. Un conocido suyo de mucho tiempo, Benito Juárez, llegó un poco después a gobernador de Oaxaca y dió a Díaz la autorización para organizar una guardia nacional en su distrito. Díaz montó rápidamente una potente tropa de partidarios que garantizaban su categoría política. Ahora era un hombre de quien se oíría hablar y con el que habría que contar. Ciertamente es que no muchos llegaron a presidentes, pero muchos empezaron como Porfirio Díaz". (144)

Abundaban las salidas en falso en la creación de estas unidades militares irregulares. Los estados no tenían ingresos suficientes para conseguir reclutas y equiparlos. Por eso las unidades militares se hacían y deshacían según las necesidades políticas inmediatas de un gobernador. Sólo un estado parece haber desarrollado una tropa digna de mención: Zacatecas, con su inteligente gobernador Francisco García, quien hizo colonias de campesinos sedientos de tierras en varios distritos, sostuvo su bienestar con terrenos, semillas y bovinos y después los proclamó milicianos. Naturalmente, García podía darse el lujo de tener una soberbia milicia. Su estado fue el principal productor de plata del país durante tres décadas después de la Independencia. Líderes como Santa Anna también hicieron planes durante este período para la

(144) Carreño María Alberto. Compendio-Archivo del General Porfirio Díaz, memorias y documentos. 30 vols. Editorial Elade Págs. (51-52) México, 1947-1961.

creación de una milicia cívica basada en el modelo español, pero los mexicanos entendieron el programa español al revés.

Un gran federalista Juan Alvarez llegó a decir en 1833: "Los malos son los generales, y los remedios tienen que ser enérgicos; los estados necesitan la ayuda del ejecutivo". "Y el ejecutivo quería la ayuda de los estados. Con esa proposición, los gobernadores controlarían su milicia, sin restricciones legislativas y los presidentes podrían, con la aprobación de los estados, emplear la milicia para sus propios fines, al margen de los caprichos de un congreso nacional frecuentemente obstructor. No es de extrañar que Santa Anna presionara para la creación de una milicia cívica. Tendría para sí un grupo de votantes provinciales para contrarrestar tanto el inseguro ejército como un congreso dócil. Pero, por razones políticas y económicas. El proyecto fracasó, y Santa Anna empezó a experimentar con diversos cuerpos de policía rural a lo largo del camino a Veracruz, al parecer para combatir el bandidaje, pero en realidad para mantener una línea vital de comunicación con su base de poder en la ciudad portuaria, cuya aduana era la principal fuente de la renta nacional". (145)

(145) Brungordt Maurice—the civic militia in Mexico: 1820-1835 (Inédito) Universidad de Texas en Austin. Págs. 27-41 Benson Latin American collection AGN 1970.

"La naturaleza fracturada de la república se puso dolorosamente de manifiesto durante la guerra de México con Estados Unidos. Los mexicanos combatían tanto contra otros mexicanos como contra los invasores norteamericanos. Algunos mexicanos trataban de aliarse con los extranjeros, mientras otros morían, a veces héroicamente, ofreciéndoles resistencia. La rápida amputación de la mitad del territorio nacional por los vencedores desacreditó aún más al gobierno, y el respeto por la autoridad, que iba declinando desde la Independencia, desapareció en gran parte. Su prostración podía advertirse en el cambio de estilo y en la renovada intensidad del bandidaje. Los bandoleros tomaban ahora la iniciativa. Si se asociaban con los ciudadanos más respetados, era dictando ellos las condiciones. Parecía que los bandidos se apartaran de su costumbre para dar a conocer su desdén por la autoridad. Ciertamente, no manifestaban ningún orgullo por ser mexicanos. La guerra había erosionado toda moral de este tipo y, disgustados y frustrados, los que fueron soldados se volvían bandidos".

(146)

"Unos cuarenta desertores del ejército de Estados Unidos se unieron al relajó y se quedaron en México para saquear en Hidalgo. El bandidaje florecía al derrumbar a la

(146) Díaz Lilia. El Liberalismo militante. En vol. 3 de Historia General de México, 4 vols., El Colegio de México Pág. 87-89 México, 1976.

sociedad. La casi total desintegración nacional también estimulaba violentas demandas de reforma social y fomentaba la solución armada de disputas rurales ya viejas. Más de cuatrocientos indígenas tarascos marcharon con sus picos, machetes y palos a Morelia, la capital estatal, para exigir distribución de tierras.

Para afirmar el orden nuevo habían atacado vigorosamente al antiguo, no sólo al ejército y la Iglesia sino a todo el sistema que siguió a la Independencia, con sus caudillos, sus bandidos, su desorden deliberadamente mantenido en el campo, y sus comunidades indígenas con sus prioridades comunales tradicionales". (147)

Los reformadores de México ponían sus miras en modernizar su país siguiendo los clásicos lineamientos liberales: republicanism, capitalismo e individualismo. Estos objetivos no tardaron en ajustarse en diversos grados de interés propio y otras realidades.

Los dirigentes de la reforma surgieron de diferentes medios sociales y mezclaron durante mucho tiempo los oficios

(147) Zamacois Niceto de. Historia de México, desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días. 22 vols. pág. (168-169) México, D.F. Porrúa y Cia. 1880.

públicos con su carrera principal de militares, abogados o periodistas.

Temerosos de la tiranía y preocupados por sus ambiciones individuales, optaron por un gobierno republicano con un presidente de poderes ilimitados, ligado a una fuerte legislatura representativa, atemperada por un poder judicial independiente, y todos estos modelos políticos quedaron plasmados en su Constitución de 1857. Pronto se puso de manifiesto que se necesitaría un jefe del ejecutivo mucho más fuerte para sacar adelante las intenciones políticas y de desarrollo de los liberales. Así se empezó a derivar hacia la dictadura y el poder judicial se convirtió en depósito de patronazgos. La disponibilidad de propiedades privadas baratas induciría a los bandidos y los posibles alborotadores a establecerse como campesinos acomodados. También se entregarían así tierras a mexicanos más responsables, o sea ellos mismos. Sabían que los propietarios de tierras pelcarían por proteger sus propiedades y aún pagarían contribuciones para financiar la protección policial. La competitividad agraria individualista, con sus perspectivas de ganancia, apagaría las energías disruptivas que alimentaban el bandidaje. Nuevas oportunidades dentro de la ley absorberían el comportamiento ilícito fuera de ella, y México se haría una nación.

La integración nacional por sí misma contribuiría

a la tranquilidad del país con su ambiente de igualdad y unidad. En la capital, el general Félix Zuloaga se pronunció contra la Constitución; despachó a Comonfort al exilio y se nombro presidente interino. Mientras tanto, unos setenta congresistas huyeron hacia el norte y reconocieron como presidente al legitimo sucesor constitucional, el presidente de la Suprema Corte, Benito Juárez. México tenia entonces dos presidentes, cada uno de los cuales puso en pie un ejército con promesas de patronazgo y, como ninguno de los dos presidentes tenian ingresos para pagar a sus soldados, los dos jefes del ejecutivo tuvieron que permitir que sus tropas saquearan. Como custodios de la capital y por lo tanto nominalmente encargados de los asuntos nacionales, los conservadores cuidaban del orden interno, mientras que los liberales fomentaban el desorden para tener a los centralistas en jaque- y los juaristas sabian hacerlo. Incitaban a los bandidos a merodear disfrazados de patriotas, y emitieron decretos políticos aún más radicales. Bandidos como Aureliano Rivera recibieron puestos en el ejército, y se les animó a saquear en nombre de la Constitución. Otros bandidos se nombraban generales más oportunamente y, llegado el momento, saqueaban con cualquier bandera política. Pero los bandidos prosperaban en aquella insegura atmósfera, y también hubo muchos que se sirvieron del pretexto de la agitación para saldar viejas cuentas. Finalmente, el tiempo se les acabó a los conservadores. Las contraguerrillas que rápidamente ganaron sus primeros combates todavia podían perder la guerra, y al irse agotando los recur-

sos de los conservadores, el apoyo se desplazó hacia los liberales. La guerra civil, horriblemente destructiva, duró tres años.

"Los contendientes cambiaron de bando brevemente en 1861, cuando los liberales ocuparon la capital y empujaron a sus rivales hacia las escaramuzas en el campo. Ahora correspondía a los juaristas la responsabilidad de la tranquilidad interna, pero tuvieron poca oportunidad de imponer programa alguno antes de que los intervencionistas franceses, preparando el camino a Maximiliano, los obligaran a una acción, aún más desesperada, de resistencia en las provincias. Una vez instalado en el palacio real, el sorprendentemente benigno y compresivo archiduque, y ahora emperador, ofreció la amnistía a sus contrarios y paz a la nación. Juárez, naturalmente, la rechazó, y otro tanto hicieron miles de mexicanos, algunos de ellos por patriotas y otros por aprovechar la turbulencia en beneficio propio. La expulsión de los extranjeros se volvió autorización especial para un desorden desenfrenado, lo cual finalmente hizo que Maximiliano cometiera una torpeza que iba en contra de su auténtica liberalidad. Su patrocinador, Napoleón III, declaró en 1865 que no eran "tiempos de liberalismo ni de clemencia" y Maximiliano lo aceptó, a regañadientes, y emitió su "decreto negro" del 3 de octubre, que permitía la rápida ejecución de todo mexicano que se uniera o protegiera a las tropas armadas en lucha contra el gobierno. El decreto

abrió compuertas a la denuncia personal y la cacería de brujas, y avivó el ritmo de la resistencia". (148)

"Pasaron otros veinte años, después de la retirada de los franceses y de la derrota o cooptación de los monárquicos, para que los mexicanos elaboraran sus propios planes de política o ganancia. Incluso entonces fueron necesarios policías muy visibles, como los rurales, para que las piezas todavía sueltas se mantuvieran en su lugar.

Los liberales habían entendido hacía mucho cuán deseable era una fuerza de policía enérgica. Aunque predicaban el federalismo, aspiraban al centralismo, y necesitaban un vehículo para impulsar sus intenciones hacia el campo y por todo el país. También deseaban contrarrestar la presencia de un ejército adverso. Además, el ministro del Interior, José María Lafragua, inteligente y sofisticado abogado criollo

(148) Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo, y judicial del imperio: Ministerio de Guerra 4, pp. 135-148; El "Archivo Bazaine en la colección Genaro García, de la Benson Latin American Collection, Universidad de Texas en Austin, contiene abundante correspondencia acerca de los esfuerzos de los intervencionistas en relación con el bandidaje mexicano Véase, por ejemplo: Napoleón Bonaparte III a Achille Francois Bazaine, 20 de julio de 1863, vol. 1, folleto 63. Bazaine a Leonardo Márquez, 29 de noviembre de 1863, vol. 2, folio 365.

que dirigía los asuntos de seguridad pública, tenía un modelo; la nueva policía montada de España, la Guardia Civil, que servía eficazmente el gobierno central y aún intensificaba su capacidad de resistir a la derrota política. Los liberales mexicanos tenían los mismo fines". (149)

"El principal tema de disputa entre las facciones liberales era el relativo a las libertades municipales. Los progresistas querían ciudades y pueblos libres de gestionar sus propios asuntos la anarquía y preconizaban una vida nacional dirigida desde el centro. Ambos bandos desconfiaban del ejército. En circunstancias paralelas, los liberales de México estaban con los moderados. Años de trastornos los habían llevado también a temer el caos más de lo que amaban la libertad, y esta disposición los había hecho partidarios de una fuerza de policía centralizada situada por encima de la milicia como medio de socialización política". (150)

(149) Lafragua José María, Ley orgánica de la Guardia de Seguridad de la República Mexicana... En esta copia impresa de la ley están escritos a mano los comentarios de Lafragua acerca de los orígenes de la policía, México, D.F., Biblioteca Nacional, Archivo de Lafragua.

(150) Brenan Gerald. The spanish labyrinth. Cambridge the University Press. Pág. 106-109, 1964.

3. DE BANDIDO A POLICIA Y DE POLICIA A BANDIDO

¿Hubo algún rey o país que no tuviera el suficiente sentido común para convertir bandidos en policías o para hacer que los fuera de la ley se encargaran de hacerla valer?

Los bandidos se convertían en policías por tantas razones individuales como bandidos había. El proceso se facilitaba por las aspiraciones de muchos proscritos que querían estar con la ley. Un intelectual francés del siglo pasado que estudió la metamorfosis de bandido a policía concluía que los bandidos sabían que su oficio era sumamente riesgoso, de modo que cuando ya eran expertos se pasaba al Estado en calidad de policías, que era donde siempre habían querido estar. Terminaba diciendo que "cuando uno sabe por su propia experiencia las mañas y tretas del que huye de un asedio, es mejor (más seguro y suficientemente remunerativo) dedicarse a la represión".

La policía se formó a partir de antiguos rufianes que recorrían los linderos de los bosques, donde podían sorprender a comerciantes o a viajeros con la exigencia de "La bolsa o la vida". A los bandidos había que pagarles. Al final, los compraron para que protegieran en lugar de robar.

"Los bandidos de México a mediados del siglo pasado

también forzaron la mano del gobierno en forma parecida. La pacificación requería la asimilación de los bandidos en una fuerza de policía, y así bandoleros como Abraham Plata fueron amnistiados y pasaron a dirigir cuerpos de policía. Esta práctica no sólo ayudó a garantizar una apariencia de orden público, sino que también removi6 o cuando menos erosionó un gran obstáculo a la centralización política y la integración nacional. El gobierno de Juárez aspiraba a organizar una fuerza de policía política firme y fuerte para llevar a cabo su programa, para contrarrestar a los revoltosos y facciosos; del ejército y para dar un empleo decente a los ex guerrilleros, no todos los cuales habían sido bandidos. Con estos objetivos en mente, el gobierno liberal de Benito Juárez fundó la Fuerza de Policía Rural de México en 1861". (151)

"Los rurales se distinguían por su uniforme, que confirmaba su transición de bandidos a defensores de la ley, ya que se vestían en forma muy parecida a la de los bandidos más poderosos de su tiempo: los Plateados. Unos y otros llevaban traje de charro, y todo el mundo sabía lo que eso significaba: el que lo llevaba podía superar a caballo, con la reata, con el rifle, bebiendo y con las mujeres a cualquier

(151) MRP. Núm. 8088, Ignacio Mejía a Mariano Riva Palacio, 6 de octubre de 1869 y núm. 8687, Francisco Limón a Mariano Riva Palacio, 2 de febrero de 1870.

otro charro de cualquier lugar. Los rurales cabalgaban y se pavoneaban con chaquetillas de tipo bolero, gris paloma y pantalones ajustados de gamuza, con trenzados y alamares y llenos de botones de plata. En la cabeza llevaban el gran sombrero de fieltro que surgió del caluroso campo mexicano para convertirse en símbolo nacional. Cada sombrero llevaba el número del cuerpo al que pertenecía su portador. El sombrero fue para los rurales mexicanos lo que el tricornio para los guardias civiles españoles, el símbolo visible de su autoridad. Pero el sombrero también acentuaba la idea de que "Este hombre es un HOMBRE (de verdad)". (152)

"Los característicos uniformes también permitían hacer una distinción clara entre aquel cuerpo de policía y el ejército. En México, los campesinos sobre todo consideraban el ejército como una fuerza ajena que llegaba a aplastar la resistencia y la Independencia. La policía, aunque representante del Estado, tendía a establecerse en una comunidad tratando de convencer al pueblo de que atacara la ley. Los rurales podrían reprimir, pero al ejército pagaba duro. La policía rural estaba destinada a ser emisario de un protector firme pero justo, y aún a veces amable. La imagen adquirida realzaba

(152) Periódico El Siglo XIX, 17 de septiembre de 1877 Pág. 5.

Periódico El Mundo. 5 de mayo de 1885 Pág. 7

Periódico El Tiempo 6 de mayo de 1988 Pág. 2 México, D.F.

su presencia. Los rurales desfilaban en magníficas cabalgatas, por la capital, en las fiestas patrias; en las exposiciones internacionales hacían fabuloso alarde de equitación; el presidente brindaba por ellos anualmente en un banquete fenomenal, los corridos los ensalzaban. Aunque durante la dictadura porfirista casi todos los miembros del cuerpo tenían antecedentes de campesinos y artesanos, la gente seguía imaginando una herencia de bandidaje.

La mejor fuerza de policía, de doscientos hombres, estaba al mando de Rafael Cuéllar, que tal vez tuviera antecedentes de bandolero. Cuéllar llegó a ser el Inspector General de Rurales en la década de 1880, pero antes de eso había ayudado a sofocar movimientos pro reforma agraria, de influencia anarquista, cerca de Chalco, en el estado de México. Aureliano Rivera, un genuino bandido-revolucionario-patriota que capitaneaba la segunda unidad de rurales, no tardó, junto con Cuéllar, en formar fuerzas de seguridad y de emergencia, bien pagadas, para el gobierno". (153)

(En el otoño de 1861, cuatro cuerpos de policía rural oficial operaban en torno de la ciudad de México).

(153) Periódico. El Siglo XIX-5 de abril de 1861 Pág. 2, 26 de agosto de 1861 pág. 3.

"Con importantes generales conservadores todavía activos en el campo, como Leonardo Márquez y el expresidente Zuloaga, los contingentes de aquellos primeros rurales operaban a menudo como exploradores para las divisiones del ejército y, como unidades contraguerrilleras. Juárez tenía sus reservas acerca de una alianza con bandidos notorios. Se excusaba por tal necesidad ante el gobierno de Estados Unidos, que simpatizaba con su republicanismo. Decía el acosado presidente: "Lamento los excesos de guerrilleros como Rojas, Carbajal González Ortega y Pueblita, pero es preciso tolerarlos porque de otro modo nos abandonarían, y he hecho comprender a nuestros aliados (los yanquis) que dichos guerrilleros obraban así por instrucciones nuestras y para quitar toda clase de elementos al enemigo". (154)

"Los bandoleros ciertamente saqueaban a voluntad no sólo al enemigo sino a todos los ciudadanos, en nombre de la necesidad en que se encontraba la nación. Sin duda contribuyeron a salvar a la república de los monárquicos, y con la paz de 1867 los fuera de la ley pidieron lo que consideraban se les debía. El bandidaje había ensanchado los horizontes económicos de aquellas gentes, y los había arrastrado

(154) Giron, Nicole. "Heraclio, Bernal, bandolero, cacique o precursor de la revolución. Editorial Instituto Nacional de Antropología e Historia Pág. 35 citando a Bravo Ugarte, México, 1976.

o atraído a dejar una vida tediosa por una de aventuras y oportunidades. Los puso en contacto con otras personas, con grandes ideas, y los inquietó con nuevas posibilidades. En suma, el bandidaje sacó a los individuos de su tradicionalismo.

Llovían sobre la capital quejas de incumplimiento del deber por los policías rurales. Una compañía del tercer cuerpo, treinta y cinco hombres, se juntó con un remanente de las tropas imperialistas para justificar su pillaje como disensión política; al año siguiente, en 1870, todo el segundo cuerpo se rebeló contra el gobierno y pasó al bandalismo. En 1872, el comandante en jefe del séptimo cuerpo convirtió a sus hombres en bandoleros para robar al gobierno que habían jurado defender, y un destacamento especial organizado para poner fin a la obstinación del gran caudillo nayarita Manuel Lozada terminó por pasarse a sus filas". (155)

"Aureliano Rivera, otro patriota-guerrillero-bandido, también metió y sacó a sus defensores de la Libertad, en el servicio del gobierno, de acuerdo con sus pronósticos de oportunidad de ganancia personal. En 1867, aquellos hombres formaron el núcleo del tercer cuerpo de policía rural. La guardia

(155) AGN Leg. 204 Exp. 13 Leg. 271 Exp. faltas cometidas, Leg. 324 Exp. contiene varios extractos. Exp. Mayor del 7o. batallón. Decretos de Rurales pp. 28-29 Memoria de Gobernación p-85 México, 1875.

de seguridad comercial de Cuéllar fue el segundo cuerpo".
(156)

En 1875, más de mil rurales patrullaban el campo en cuarenta y dos destacamentos, sobre todo en el valle de México, en el centro del país. No era difícil encontrarlos en falta, por su indisciplina y sus excesos, pero demostraron verdaderamente que se necesita un ladrón para atrapar a otro ladrón (aunque esto no signifique que todos fueran ladrones. En el mejor de los casos, la actuación del cuerpo era irregular y dispareja, y sus actos eran unas veces demasiado agresivos y otras demasiado vacilantes o indolentes. Algunos pasajeros de diligencia declaraban que los policías se negaban a perseguir a los bandidos que les habían despojado de sus pertenencias personales. Bandoleros y rurales siguieron siendo parte importante del medio ambiente, pese a la desaparición de los Ugaldes, Carvajales y Riveras. ya no hubo más plateados, Pero sí hubo bandidos, quizá aún con mayor influencia social, que desafiaron al gobierno y suscitaron en el pueblo esperanzas de mejoramiento personal. Tampoco pudo purgarse a los rurales de su ambición de medrar al margen de la ley. Las condiciones nacionales que tanto cambió el porfiriato modificaron las

(156) Boletín de Noticias, México, D.F., 13 de marzo de 1861, p. 1; AHDN, D/481.4/8.555; Archivo Mexicano 5, pp. 40-41; Memoria de Gobernación, 1873, Documento núm. 15, p. 58; AGN, Leg. 324, Exp. Historia de los Cuerpos Rurales.

relaciones entre policías y bandidos, pero nunca eliminaron su ambición. Los bandidos de México se volvieron rurales, pero siguieron siendo, en gran parte, bandidos. Policías y bandidos no son en realidad los antagonistas que se supone. Son algo impreciso e intercambiable, y aún cuando uno domine, el otro está activamente presente. Son agentes dobles, de orden y desorden. Durante más o menos dos décadas (1867-1887) México hacia un mercado nacional.

C. NACIMIENTO DE LA POLICIA EN MEXICO EN EL SIGLO XIX

Ya he mencionado en los anteriores puntos la gran confusión que existió en el pueblo mexicano durante la época Independiente, los altibajos sociales y jurídicas, los cambios de bando que cautivaban a un bandido para convertirse en policía o viceversa, sin embargo ¿Qué es lo que podríamos sustraer como nacimiento u origen del Policía en México?.

"La policía es estructuralmente hija de la política. Surge a consecuencia de la necesidad política y consigue el control y la educación política. Sin duda la configuran las realidades económicas y sociales, pero en lo esencial sigue siendo un instrumento político del Estado. Pero ¿por qué surge en determinado tiempo y lugar? ¿Pueden hallarse factores comunes en los orígenes de los carabinieri italianos, los gendarmes franceses, la policía estatal alemana o los

bobbies ingleses? David H. Bayley concluye que en los países de Europa operaban fuerzas diferentes cuando se fundó su policía estatal, la cual era más o menos igual a la actualmente conocida. México también tenía sus peculiaridades. Pero Bayley averiguó asimismo que algunos factores parecían estimular más que otros la formación de la policía estatal. El aumento de población, la urbanización, la industrialización, la mayor criminalidad, una amenaza de invasión o incluso una cruzada ideológica: todo, hasta cierto punto, podría influir en la formación de la policía. Y así, en México, según iba el ejecutivo adquiriendo poder, los rurales se fueron convirtiendo en la policía del Presidente. (157)

Fue el 7 de febrero de 1822 cuando se organizó un grupo de policías preventivas en la Ciudad de México, que años más tarde paso a ser un cuerpo de "Policía de seguridad", el 20 de diciembre de 1828 se expidió un reglamento de Vigilantes, que, entre otras cosas, indicaba: "Para la conservación del orden, nombrará el vigilante cuatro vecinos de cada calle de la manzana, para que rondan y cuiden diariamente aquello, alternándose entre el día y la noche, de manera que no falten

(157) Bayley H. David. "The Police and Political Development in Europe", en Charles Tilly (comp.), The formation of national states in Western Europe, pp. 334, 335, 360, 363; David H. Bayley, "The Police and Political Change in Comparative Perspective", Law and Society Review 6, núm. 1 (agosto de 1971), pp. 91-112. Princeton University Press. 1975.

en ello, y se fijará en las esquinas cada ocho días la lista de los individuos a quienes toque la ronda de la semana, expresándose el día que a cada uno corresponda para el conocimiento de los vecinos, y que pueden en caso necesario, demandar el auxilio de aquéllos" (art. 12)

Pero los liberales de México no estaban convencidos al principio de su poder ni de su orientación. Su deseo de reforzar la autoridad del gobierno estaba reñido con su ideal de participación comunitaria y los llevó a desarrollar una fuerza de policía híbrida (estatal y federal) con responsabilidades y controles mixtos. Los estados manejaban fundamentalmente la seguridad de sus ciudades y pueblos por medio de patrullas de milicianos a pie, mientras que el gobierno central financiaba una guardia para la aplicación de la ley en el campo. El 16 de enero de 1857, el gobierno explicaba los detalles y las funciones de su organización policial en un decreto que la declaraba oficial. Las unidades de tipo miliciano de las poblaciones también aspiraban a enseñar el civismo, y la policía rural derribaba las barreras que se oponían a la unificación nacional como los bandidos- y vinculaban los distritos rurales con la capital.

En los pueblos haciendas y rancherías, se nombraban vigilantes para aprehender a malhechores. Al implantarse el sistema federal, se establecieron los "Prefectos" en los

partidos municipales de cada Distrito, entre sus atribuciones tuvieron algunas de carácter político, como las de vigilar la tranquilidad pública y en casos especiales, cuando el paro como el principal problema repercutía sobre los habitantes del medio rural, debido a la impunidad y falta de garantías, los propietarios de fincas rústicas crearon cuerpos de policía rural, y así en cada una de ellas había un grupo de rurales bajo las órdenes del administrador.

La designación de sus componentes la hacía una junta de propietarios a arrendatarios, presidida por el Presidente del partido correspondiente, mismo que quedaba como inspector y director de esta Organización.

Su labor consistía en vigilar las fincas y caminos, y aprehender a los ladrones, malecheros y vagos, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial, a quien auxiliaban en todas las diligencias y órdenes que dictaba.

"La ciudad de México iba a recobrar su hegemonía colonial. El ministro de Interior, La Fragua, también tenía la intención de que la nueva fuerza de policía contrarrestara la influencia del inseguro ejército, e impuso la disciplina militar a la milicia y a la policía rural. Reglamentos semejantes a los del ejército regían la instrucción, el equipamiento, los ascensos y los castigos, y Lafragua reclutó a

ex-soldados para llenar las filas de la nueva fuerza. Pero los problemas surgieron de inmediato. Por ejemplo, tanto las autoridades civiles como las militares, desde generales hasta jueces; tenían facultades de emergencia para utilizar la policía con fines de pacificación, lo que constituía una inoportuna tentación para el abuso y el separamiento. El ministro vaciló; su proyecto requería repensarse y reelaborarse. Antes de que pudiera reformar la milicia, los bandidos se le adelantaron". (158)

Se organizó un par de unidades de la policía rural, insuficientemente dotadas y financiadas, para vigilar las carreteras en torno a la ciudad de México, pero la empresa se hundió rápidamente en la turbulencia de la guerra civil.

Los servicios de los rurales los autorizaba el perfecto solamente en casos urgentes o en su ausencia lo hacía el "Sub-Prefecto".

Como era notoria la impotencia estatal para dar garantías a los ciudadanos, tuvo que ser la iniciativa privada quien integrara el cuerpo de referencia, para así resguardar por sí mismo, su vida y haciendas; circunstancia por la cual,

(158) Archivo Mexicano: Colección de leyes, circulares y otros documentos I, pp. 196-197; 2, pp. 641-677.

también ya agrupados, contribuyeron económicamente al sostén de los rurales.

El régimen de Juárez y los liberales acabaron por ganar la lucha contra Zuloaga y sus conservadores y, después, contra Maximiliano y los monárquicos. A los pocos meses de estas victorias, una en 1861 y otra en 1867, el gobierno centró de inmediato su atención en la seguridad pública y renovó su decisión de crear una fuerza de policía rural. Sin embargo el problema de la pacificación había adquirido nuevas y sumamente serias dimensiones en esa década. ¿Qué podía hacerse con los guerrilleros-vueltos-patriotas-vueltos bandidos-vuelto guerrilleros que habían posibilitado estos dos triunfos liberales?

La guerra civil y la intervención extranjera habían obligado de todos modos a los republicanos a aliarse con las cuadrillas de bandidos para sobrevivir. Y ahora, en pago de servicios tan magníficamente prestados, los bandidos querían empleos bien remunerados, de preferencia en el gobierno. Como cada quien, buscaban la seguridad y si eran indebidamente compensados, volverían a ser bandidos, y muchos así lo hicieron.

"Los bandidos reforzaban sus exigencias con un recrudescimiento de los pillajes, después del cierre oficial de

las hostilidades, tanto contra los conservadores como contra los franceses. Periódicos como el Siglo XIX, de la capital, comentaban el cambio de estilo de los bandidos. Mientras que antes habían sido "amables, a menudo atentos, y se habían limitado a despojar a los transeúntes", después de la intervención se habían transformado en secuestradores, lo cual era, para el periódico, una señal clara de la degeneración nacional". (159)

"En 1867 Juárez licenció a unos cuarenta mil de aquellos ex-soldados. El subsiguiente recrudecimiento del bandidaje no sólo perturbó el comercio y el orden social sino que también estremeció políticamente al régimen. Los rivales que aspiraban a la presidencia, como Porfirio Díaz, agitaban a los ex-soldados asegurándoles que el gobierno de Juárez los había engañado e impugnaban abiertamente la capacidad de los administradores para lograr la paz". (160)

"Pero los juaristas no habían olvidado el experimento de Lafragua con su fuerza de policía nacional. El nuevo ministro del Interior, Francisco Zarco, sabía que el bandidaje

(159) Periódico. El Siglo XIX. 5 de Enero de 1870 pp. 1-2.

(160) Sierra Justo. Evolución política del pueblo mexicano", en obras completas tomo XII Pág. 345-348 U.N.A.M. México 1948.

era de esperarse por la prolongada guerra civil, y había advertido a los críticos en 1861 que el pobre tesoro nacional inhibía la aptitud del gobierno para acabar con él. Había prometido alguna mejoría, no obstante, y la organización administrativa de la Fuerza de Policía Rural de México se hizo realidad calladamente el 6 de mayo de 1861—calladamente porque muchos y poderosos mexicanos tal vez protestaron ante la creación de una policía política controlada por el Presidente". (161)

"El plan requería la creación de cuatro cuerpos de policía rural, cada cual con su comandante, su pagador, 18 oficiales y 255 efectivos. El gobierno nombraba a los jefes, quienes a continuación escogían a sus subordinados. Todos los hombres serían voluntarios, no de leva, como los reclutas del ejército. La paga, un poco más alta que los sueldos de los militares, atraería personal, el cual pagaría sus caballos, uniformes y equipo mediante un complicado sistema de deducciones diarias, inversión que también contribuiría a inculcar la responsabilidad y la disciplina personal, o sea a hacer de los miembros del cuerpo buenos liberales. Se produjo un considerable debate interno acerca de qué ministro dirigiría la policía, si el de Guerra o el del Interior. Entregarla

(161) Archivo General de la Nación. Legajo (1436) Expediente Policía Rural y Expediente Creación de 4 grupos policia-cos; Archivo de correspondencia e historia Secretaría de la Defensa Nacional. (AHDN) D/481. 4/8.

al de Guerra no haría más que reforzar el ejército, pero era preciso que los guardias fueran dirigidos por procedimientos semejantes a los militares. El ministro del interior, por otra parte, podría utilizar el cuerpo para manipular las elecciones que vigilaría, pero la seguridad pública era parte de su cometido. Los planificadores no se decidieron de momento, dieron la responsabilidad administrativa del cuerpo al ministro del Interior y dejaron que el de Guerra dirigiera las actividades en el campo. Poco después de terminada la Intervención, en 1867, la organización se amplió a siete cuerpos mejor organizados, y el conjunto dependía del ministro del Interior, solución que ponía a los policías a salvo de las rivalidades dentro del gabinete y confirmaba sus funciones políticas y de orden público". (162)

En efecto, Juárez, el federalista, ante el impacto de la guerra civil y el reto del Congreso, se orientaba sin cesar hacia la derecha. El orden interno para exigirlo. Para llenar las filas del reciente cuerpo, el gobierno hizo inteligentemente policías de bandidos. Mejor dicho, hubo bandidos que convinieron en acerse policías. Fueron ellos,

(162) Archivo General de la Nación AGN Leg. 1436 Exp. Policía Rural. Leg. 324 Exp. Historia de los cuerpos Rurales. Leg. 343 1873. documento. No. 15 Págs. (53, 61, 64).

y no el gobierno, los que así lo decidieron. Bandoleros muy conocidos, y entre ellos cierto número de individuos harto sospechosos, se hicieron policías rurales, pero otros muchos siguieron en contacto con los bandidos y, en consecuencia, el orden y el desorden tuvieron un nuevo matiz.

En el año de 1868, las Leyes Orgánicas para el Gobierno y Administración interior de los Distritos Políticos, reglamentaron las atribuciones de un nuevo tipo de funcionarios: los "Jefes Políticos", quienes, por estar encargados de la Administración Pública en cada Distrito, tuvieron bajo su mando a las fuerzas armadas y demás autoridades, a excepción de la judiciales, por lo cual, en ejercicio de sus funciones, giraban órdenes de arresto, aunque debían poner a disposición del juez, al detenido dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas o partir del momento en que se ejecutaba la detención.

Una nueva organización apareció en el año de 1869. Las gendarmerías. Estos cuerpos se integraron con grupos de infantería y caballería, organizados en línea al mando de un jefe; cada una comprendía tres o más distritos políticos a cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarme dirigidos por un jefe responsabilizado en la adopción de medidas para procurar seguridad y orden dentro de la entidad, en la organización de las policías locales y coordinación de los trabajos.

Los gendarmes eran cambiados periódicamente de lugar pretendiendo que adquirieran un conocimiento general sobre las

necesidades de la región y que no crearan intereses. Cada línea tenía un jefe con residencia en la cabecera distrital y responsabilizado del orden; por ello, cuando se cometía algún delito de robo, era irremesiblemente destituido e inhabilitado para pertenecer al cuerpo.

El Comandante visitaba la jurisdicción distrital para inspeccionar los servicios de vigilancia y proporcionar el apoyo necesario a los Jefes Políticos a las autoridades locales y a los particulares.

Los guías tenían funciones administrativas, como la compra y distribución de los forrajes, el trámite de documentación, suplir a los comandantes, para revistas, etc.

Para ingresar a este cuerpo se requería: tener buena conducta, ser mayor de veintiún años, gozar de buena salud, conocer el manejo de armas y caballos y, no haber sido nunca condenado criminalmente.

Los agentes auxiliaban al Jefe Superior y desempeñaban funciones de carácter confidencial.

Para facilitar las labores policíacas, los Jefes Políticos y autoridades locales suministraban informes periódicos sobre los malhechores y la conducta de las personas que vivían en las demarcaciones respectivas.

Es importante hacer notar que los ciudadanos estaban obligados a prestar auxilio y cooperación a los gendarmes, en todos aquellos casos en que fueran requeridos para ese servicio.

La actuación de los gendarmes provocó choques con los Jefes Políticos, quienes en ninguna forma cumplían con las obligaciones de informar y apoyar a la policía, porque veían en éste una amenaza para su mal entendido autoridad y sus intereses insofocables.

Los problemas fueron graves para Jefes y subordinados de la gendarmería, eran destituidos por negarse a obedecer las pretensiones de las Autoridades locales y de los Jefe Políticos que luchaban incansablemente por gobernar absolutamente a esta policía.

Finalmente, en 1880, dejó bajo las órdenes inmediatas de los Jefes Políticos, iniciándose de esta manera otra época plagada de abusos, impunidad y desprestigio policiaco, acen-tándose aún más la desconfianza ciudadana en las Autoridades encargadas de garantizar y tutelar su vida a Intereses.

Infinidad de Reglamentos sobre la gendarmería fueron expedidos en cada Estado de la República, adiciones, reformas, organizaciones novedosas, etc., pero la situación no cambiaba; los Jefes Políticos continuaron durante muchos años siendo factor determinante en el mundo de estos Organismos, fundamentalmente, integrados con elemento del ejército.

En el Distrito Federal, la Policía, de acuerdo con

las Leyes de 5 de mayo de 1861, 23 de febrero de 1861, 21 de febrero de 1867, Reglamento de 15 de abril de 1872, y 30 de junio de 1874, contaba con un inspector general, dos ayudantes, cuatro comisarios de cuarteles mayores, cuerpos de policía rural y urbana, cuerpo de bomberos y resguardo diurno y nocturno. Dependían del Inspector y éste, a su vez, del Goernador del Distrito y del Ministerio de Gobernación.

Esta Policía era competente para aprehender a los delincuentes, prevenir los delitos, descubrir los que se hubieran cometido y otorgar protección a las personas.

Los Jefes Políticos giraban instrucciones en todos los órdenes, por ejemplo: las cárceles debían cerrarse a las seis de la tarde y se entregaban las llaves al Comandante, quien las conservaba en su poder, de tal manera que ningún "reo" podía obtener su libertad, aunque mediara orden de autoridad competente.

Esto acontecía en los distritos y en los Municipios; los comandantes, atendían exclusivamente indicaciones de los Presidentes Municipales, siempre y cuando no estuvieran en contraposición con las órdenes de los jefes políticos y se tratara de detenidos que estuviesen allí para ser remitidos a las cárceles distritales.

Para formar parte de esta policía era necesario; presentar una solicitud, la recomendación de alguna persona solvente del Municipio y acreditar honradéz. Examinados los documentos, la inspección general de Seguridad Pública, si lo considera pertinentes, otorgaba la aprobación.

Un inspector de la Gendarmería del Estado vigilaba la organización, los aspectos disciplinarios y morales, y dictaba las órdenes que el titular de Gobernación le transmitía.

1. EL POLICIA RURAL DE MEXICO

El gobierno federal emitió un decreto del 21 de enero de 1869 para formar un cuerpo de policías rurales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, al mismo tiempo que suspendió las garantías a los delincuentes.

Igualmente es reestructurado el sistema policiaco en la Ciudad de México, donde se había elevado más que en ninguna otra parte el índice de hechos delictivos.

El Gobernador del Distrito Federal vuelve a convertirse en la autoridad policial, junto con un inspector general de policía responsable del mando directo de la corporación. Al frente de cada uno de los cuarteles quedó un inspector

de policía o comisario.

Se creó también un cuerpo de policía reservada, por ley del 11 de diciembre de 1871. Y en 1872, de acuerdo a la ley del 15 de abril, se establecieron turnos de vigilancia en la ciudad de nueve horas cada uno.

También se hicieron estudios para mejorar y profesionalizar el cuerpo de bomberos, después de la amarga experiencia del incendio de la Plaza del Volador, el 17 de marzo de 1870, en que los voluntarios se vieron impotentes para combatir el fuego por falta de agua y equipo apropiado.

"Tal vez ya no hubieran más bandidos vueltos rurales, porque los tiempos habían cambiado, pero Don Porfirio todavía sacó a algunos de los elementos potencialmente más disidentes para meterlos en la fuerza de policía rural. Los nuevos reclutas eran sobre todo artesanos y campesinos del centro del país, desligados de sus tareas acostumbradas y rodeados por el desarrollo, algunos entusiasmados por el cariz de los acontecimientos, otros aturridos todavía, pero la mayoría en desorden. No se congregaron para hacerse rurales. Pocos eran los mexicanos que veían una carrera en el servicio de la policía rural, ni les bastaba con probar una vez, puesto que una décima parte de los hombres se reenganchaban. Tampoco entraban con grandes esperanzas de ascender: sólo 8% fueron

ascendidos en total, y no solían pasar de cabos, raramente llegaban más arriba. La paga era de 1.30 peso diarios, más alta que la de muchos trabajadores ordinarios, pero los descuentos por caballo y equipo reducían los beneficios. Entonces, ¿por qué se enganchaban? Para muchos, aquel servicio era visiblemente un recurso laboral, hasta que se presentara algo mejor, o una buena oportunidad de apoderarse de un rifle del gobierno, un caballo o cualquier otra pertenencia. Los desertores solían vender su equipo y a continuación se reenganchaban con un nombre supuesto, a tal punto que el gobierno ordenó que se hiciera circular la descripción física de los desertores, para que los jefes pudieran descubrirlos y expulsarlos". (163)

"El cuerpo de rurales ofrecía a sus miembros autoridad oficial y bastante seguridad si podían adaptarse a su régimen. Sólo la mitad podían hacerlos y completar su período de servicio, que era bastante largo, de cuatro años antes de 1890 y cinco a partir de entonces. Pero un 25% desertaba, por lo general en el primer año, y otro 15% tenía que ser licenciado por incorregible. Sencillamente no podían o no querían aceptar el régimen de inspectores, vida acuartelada y órdenes de los superiores, que solían ser en extremo abusi-

(163) Vanderwood, Paul J. The counter-Guerrilla strategy of "Porfirio Díaz". Hispanic American Historical Review 50, No. 4 Nov. Pág. (551-559) University of Texas 1976.

vos. Los que morían en acción o eran licenciados por imposibles formaban el 10% final. No se efectuaba una selección genuina de los reclutas, porque la policía tenía que contentarse con los hombres que podía obtener. Pero todos los alistados eran voluntarios -cuando menos a ninguno se le obligaba y, en suma, probablemente había tantas razones personales como individuos. Era significativo que solían alistarse más por la persuasión de los jefes que para servir a la dictadura". (164)

"Más de la mitad (53.6%) procedían del Bajío, tan mal tratado por los programas agrarios y laborales del régimen. Una quinta parte eran de Puebla y Tlaxcala, donde el empleo esporádico en las fábricas creaba una corriente desigual de inestabilidad laboral. Condiciones industriales semejantes, junto con la pobreza urbana y la sobrepoblación en torno del Distrito Federal, inducían a otro 11.7% a probar suerte en la organización rural y los distritos mineros de San Luis Potosí y Zacatecas proveían el resto, que no eran mineros sino peones agrícolas y artesanos. Fuera de la zona donde operaba, el cuerpo no atraía miembros. La presencia de la policía atraía voluntarios, pero no iba más allá. No

(164) AGN. Leg. 599 Exp. visita. AGN. Leg. 305. Exp. García Miguel. Leg. 324 Exp. Historia, reseña del 6o. Grupo. Legs. (582, 658, 690, 980).

sacaba de sus libres campos y sus mejores salarios a los vaqueros del norte ni alentaba deserciones en los peones acasillados del sur". (165)

"Los que se alistaron entre 1880 y 1910 --más de treinta mil probaron, cuando menos por cierto tiempo, el servicio en la policía rural durante aquellos años-- eran mexicanos comunes y corrientes, la mitad procedían del campo, los otros venían de las poblaciones de más de cinco mil habitantes y de las grandes ciudades. La mayoría eran analfabetas, y dos tercios, solteros. No eran en especial jóvenes en busca de un comienzo: su edad promedio era de unos veinticinco o treinta años, y después de 1890 más de 40% de los reclutas habían pasado de los treinta. Esto significa que cuando terminaban su servicios, estaban acercándose a los cuarenta. Debían preguntarse entonces a dónde irían después.

Casi un tercio de los reclutas eran artesanos, zapateros, panaderos, fabricantes de velas, de jabón, talabarteros, ladrilleros y ayudantes de artesanos. Las manufacturas los habían desalojado de sus antiguos trabajos. Las máquinas eliminaban empleos y producían gran cantidad de artículos baratos que reemplazaban los productos manuales. Una quinta

(165) Estudios en Computadora. Leg. 490 Exp. Novedades Legs. (908-2175).

parte de los miembros del cuerpo eran campesinos, atraídos o arrancados de sus labores agrícolas por la llamada modernización. El desempleo en pueblos y ciudades suministraba otros reclutas. Una sexta parte habían sido comerciantes en pequeño y otra sexta habían tenido un oficio. Eran carpinteros, herreros e impresores. Criados y guardianes buscaban también a veces un empleo mejor entre los rurales, y los arrieros, a quienes el ferrocarril había dejado sin trabajo, necesitaban una nueva ocupación, y la buscaban en el cuerpo de rurales. La policía rural no atraía mucho a los trabajadores de las fábricas ni a los mineros, y sólo una décima parte de los miembros del cuerpo habían sido antes proletarios. Prácticamente ninguno de los hombres --sólo el uno por ciento-- eran ex soldados, si bien cierto número de soldados habían sido antes rurales. Los desertores capturados terminaban en un batallón del ejército en el infierno de Veracruz o en el de Yucatán, pero a la mayoría de los desertores nunca los capturaban, si siquiera los perseguían. Aunque al cuerpo le salía caro en términos de disciplina, era más barato alistar hombres nuevos que seguir la pista a los desertores". (166)

"Las fluctuaciones en los patrones de reclutamiento

(166) AGN. Leg. 321 Exp. Alcalde Penal. Legs. (582, 598, 670) Periódicos. La Libertad. 25 de enero de 1879. Pág. (2). El Monitor Republicano. 24 de enero de 1879. Pag. (3).

indican cuán seriamente las inevitables pero impredecibles fluctuaciones del capitalismo internacional desorganizaba la fuerza de trabajo del país.

Había inestabilidad en todo el núcleo del país. La gente tomaba y dejaba empleos, pero nada parecía satisfacerle. Muchos artesanos sin trabajo, personas que propendían a ser algo más políticos que los campesinos, se ponían especialmente de manifiesto. Y la policía ha observado de tiempo atrás la propensión de los artesanos a impugnar la autoridad y alterar el orden. El movimiento crecientemente dramático de todos estos individuos en la última década del período indica que el descontento se estaba volviendo desesperación. El gobierno tuvo que reclutar más de 20 mil rurales en aquella década final tan sólo para mantener en la policía las posiciones quinquenales de 2,400 presupuestados". (167)

"La fuerza de policía rural no podía escapar a los temores y frustraciones de la nación, que iban en aumento, en los últimos años de la dictadura. Después de 1900 las deserciones aumentaron 10% respecto de la década anterior, ahora desertaban más de un tercio de los rurales.

(167) Crooss Harry E. The mining economy of Zacatecas. México in the ninetuenth century-tesis de doctorado. University of California Berclye 1976.

Cuando la dictadura empezaba a tambalearse aumentaron las ausencias --al pasar lista y al revisar las camas-- así como la insubordinación equivalente a la impugnación directa de la autoridad, y los alborotos en estado de ebriedad. El manifiesto desdén de los rurales por el reglamento indica cuán poco respetaban a sus superiores y su misión, y cuán podrido estaba ya el sistema porfiriano.

La declinación económica nacional, después de 1900, rebajó empero los compromisos cumplidos en la policía rural a un pobre 13%. La mayoría de los restantes desertaron o bien fueron destituidos por algún acto punible. En 1910, después de estimar el desempeño de los integrantes, inclusive de los oficiales, un inspector federal podía sacar la conclusión de que "los rurales le están costando a México mucho dinero y no están cumpliendo lo que se esperaba de ellos". (168)

En la última década de la dictadura, cuando el movimiento de entradas y salidas en la policía aumentó sustancialmente, los equipos de reclutamiento tenían que peinar el campo en busca de remplazantes.

Pero cuando el capitalismo fué introduciéndose más profundamente en la sociedad mexicana, desalojó a individuos menos deseosos de abandonar la seguridad tradicional. Su agitada insatisfacción y su inestabilidad personal se manifestaban en el comportamiento de la policía rural.

Los oficiales se afiliaban a la organización porque presentaba una oportunidad irrestricta de ganancia personal. Don Porfirio en persona aprobaba el paso del personal del ejército al cuerpo de rurales.

"El gobierno tenía la intención de suministrar a esta policía el armamento más moderno, como las carabinas Remington de Estados Unidos y las espadas de la caballería francesa, pero los oficiales de aprovisionamiento a menudo vendían el nuevo equipo a personas locales y dejaban que los efectivos de la organización se las arreglaran con lo que pudieran. Hubo un grupo que llevó las mismas balas mojadas inservibles durante cuatro años. Otros policías acorralaron a varios bandidos en 1899, pero los perdieron cuando los bandidos se dieron cuenta de que los rifles con que les apuntaban eran demasiado viejos y estaban demasiado sucios para disparar". (169)

(169) Periódico. El Monitor Republicano. 13 de Abril de 1892. Pág. 3. Memoria de Gobernación (1880-1884) Pág. (35-36) Decretos de Rurales (Pag. 213-214).

En tiempos de Juárez, se esperaba que los rurales llevaran sus propios caballos y rifles al servicio, pero esto sólo condujo a tan extraordinaria mescolanza de armas y animales que don Porfirio renunció al sistema. Además, los reclutas porfirianos no eran bandidos, y muchos no tenían caballo ni rifle, de modo que el gobierno ideó un complicado sistema de deducciones al sueldo que, con el tiempo, permitiera a los hombres pagarse a su material.

Los rurales iletrados debían llevar registros de sus depósitos y deducciones, pero la contabilidad no era verdaderamente su fuerte. Por consiguiente, los oficiales que llevaban las cuentas tenían otro amplio campo donde hacer trampa.

Es difícil estimar la incidencia de tales desmanes muchos de ellos se hallan consignados en los archivos de la policía rural --pero de las borracheras no cabe ninguna duda. Un inspector informaba en 1910 que el alcoholismo crónico afectaba mucho a la organización. Casi la mitad de todos los policías cometieron delitos de gravedad suficiente como para que se pusieran en su hoja de servicios. Los jefes manejaban según su criterio otros muchos casos. En un buen tercio de las infracciones que constaban por escrito se trataba de guardias que se habían emborrachado estando en servicio; y otros 25% eran casos de faltar a la formación. Los oficiales también

reportaban a los guardias por falta de espíritu militar, abuso de confianza, difusión de rumores malévolos acerca de su jefe, críticas a la organización y por contraer deudas. Y los castigados con restricciones, tareas extra o arresto, de ninguna manera delinquirían por primera o segunda vez. Casi 30% cometieron cinco o más infracciones.

"Los rurales de México reflejaban el propio desarrollo nacional con su centralización política, desigual e incompleta, y los desquiciantes efectos de un cambio económico incontrollable. La modernización enfrentaba a muchos individuos consigo mismos. Aunque deseaban ser modernos, no había manera de cumplir la misión, y lo novedoso negaba muchas veces lo que durante mucho tiempo estuvo bien considerado. Cómo decirle a un rural que vigilara una fiesta sin tomar nada y sin hacer uso de su autoridad, recién adquirida, en beneficio propio. Las personas acostumbradas a tener unas relaciones informales y algo flexibles con sus superiores no aprecian mucho una larga lista de reglamentos escritos formales. Muchos miembros del cuerpo de rurales ni siquiera eran capaces de leerlos. Ante el advenimiento de don Porfirio, los mexicanos no renunciaron de pronto a sus actitudes respecto de la autoridad, las disciplinas individual y los deberes. Campesinos y artesanos tenían sus propios modos acostumbrados de hacer las cosas, y el hecho de volverse rurales no los modificaba. En efecto, buena parte del orden nuevo no tenía sentido para

ello.

Los campesinos vueltos rurales siempre se quejaban de la dura vida que llevaban, por eso replicaban desvergozadamente a sus superiores --que los castigaban por insubordinación-- que ésta era una de las causas de que bebieran mucho y desertaran. Los policías rurales hacían lo que era natural en ellos, exageraban a no dudar su comportamiento por las presiones y la euforia del cambio. Pero independientemente de sus otros defectos, los rurales sin duda estaban haciendo una buena labor política para don Porfirio, y ésta había sido siempre su obligación principal". (170)

Fueron pues 4 Períodos Presidenciales los que motivaron la creación y organización de la Policía Rural en México razón por la cual se deja entrever la influencia que cada uno de ellos tuvo para el buen o mal funcionamiento de esta naciente Institución; estos son: "los de Juárez (1867-1872); Lerdo de Tejada (1872-1876), Porfirio Díaz (1876-1880) y Manuel González (1880-1884) --consagrados por igual a la modernización, aunque con distintos procedimientos, contribuyeron a cambiar el contexto nacional, hasta que las condiciones internacionales finalmente confirmaron a Díaz en el poder. Juárez

(170) Vanderwood Paul J. ob. cit. Págs. (152-159)

se mostró conciliatorio con la Iglesia y los imperialistas, inició reformas fiscales para fundar un presupuesto necesario para pagar al ejército y atacó los impuestos estatales que provenían de fondos a la independencia municipal y regional. Pero le faltó la fuerza política y económica para que su programa tuviera congruencia". (171)

Los rurales pasaron los cuarenta años siguientes tratando en vano de imponer el orden en el distrito. En cualquier otra parte los centralistas tenían mejor suerte, ya que cuando los hacendados, caciques y comerciantes optaban por una alianza con el gobierno federal, privaban a los bandidos de su sustento. Naturalmente, los delinquentes no se evaporaron, ni cortaron tampoco todas relaciones con los hombres fuertes rurales, pero el desarrollo capitalista desgarró la cortina de bandidaje que había protegido tan cabalmente los grandes intereses rurales contra la intervención del centro. Los mismos bandidos, vueltos rurales, ayudaron a sustentar el nuevo sistema.

De estos períodos Gubernamentales, el mas sobresaliente es el de don Porfirio Díaz, por ello lo analizamos en un apartado especial.

(171) González y González Luis. El liberalismo triunfante. Vol. 3. Historia General de México 4 vols. Páginas (187-190) El Colegio de México 1976.

2. LA POLICIA EN LOS REGIMENES DE DON PORFIRIO DIAZ

"Porfirio Díaz probó dos veces las elecciones (1867 y 1869) y una vez la revolución (1871-1872) para alcanzar la presidencia antes de llegar a ella en 1876 con su revuelta de Tuxpetec. Aunque no acogieron especialmente bien su primera rebelión, Juárez y Lerdo de Tejada comprendieron su ventaja. Los bandidos, incluso la feroz cuadrilla que operaba en torno a Chalco, se habían adherido al movimiento de Díaz, porque pensaban saquear hasta llegar a la capital. La adhesión de Díaz a los rebeldes daba al gobierno la oportunidad de hacer morder el polvo a todos los bandoleros y al propio Díaz en un encuentro."

El 2 de Mayo de 1877. La Cámara de Diputados declaró como Presidente Constitucional de la República Mexicana para el período 1876-1880 a Porfirio Díaz. Una vez organizada la República se iniciaron las gestiones administrativas.

En base a lo anterior, el 24 de enero de 1878 se implantó un nuevo reglamento de policía en el que las Comisiones de Seguridad pasaron a realizar funciones reservadas a la Policía Judicial, con atribuciones para auxiliar a jueces y al inspector general de policía en la captura de delincuentes, así como en la integración de pruebas en juicios crimi-

nales.

Se implantó en el reglamento la prohibición de realizar detenciones arbitrarias y dar maltrato a los detenidos; recibir dádivas, o usar cualquier tipo visible de identificación. Esta policía judicial tenía también como obligación la supervisión de casas de asignación, así como la de la higiene pública.

Sin embargo, el gobierno de Porfirio Díaz no se dio por satisfecho en materia de seguridad pública y se fueron imponiendo modalidades en los sistemas operativos más acordes a las necesidades de la ciudad.

"El bandidaje floreció también al no cumplir el primer gobierno de Díaz las promesas de Tuxtepec. Ex soldados insatisfechos salieron al camino. Unos bandidos robaron y mataron al diputado Carlos Aristi en Zapote, Jalisco, y el Monitor Republicano informaba que la infame base de asaltantes de Río Frío, otra evacuada, nuevamente estaba para 1878 en manos de facinerosos. En 1879 más de doscientos bandidos atacaron a las cuatro de la mañana una hacienda situada en los límites entre Guerrero y Puebla, y pasaron las seis horas siguientes saqueando el lugar. Los empleados perdieron sus ropas y otras pertenencias. Los que resistieron fueron asesinados. El hacendado sirvió de lección: le dispararon nueve

veces y después lo despedazaron a machetazos." (172)

Hasta el 16 de septiembre de 1879, se comenzaron a manejar ideas sobre la policía, el mismo Díaz manifestó que "...La policía urbana se ha organizado con arreglo a la ley de presupuesto vigente, cuidando de mejorar su personal, de reformar su reglamentos y mantener en ella el orden y la moralidad que demanda su elevada misión". (173) y para el 10. de abril de 1880, declaró en las sesiones ordinarias que "...Los constantes esfuerzos del Ejecutivo, por garantizar la seguridad pública, no ha bastado, por desgracia, para impedir la consumación de algunos crímenes escandalosos que han tenido lugar últimamente, produciendo una justa alarma en la sociedad; alarma que ha aumentado con motivo del veredicto que pronunció el jurado respectivo, absolviendo a dos de los principales delincuentes en un caso de asalto y homicidio a inmediaciones de esta ciudad. Ese veredicto ha introducido el mayor desaliento entre todos los que desean la pronta y severa represión de los delitos, y amenaza desprestigiar, a una de nuestras más populares instituciones." (174)

(172) Niblo Stephen R. The plitical economy of the early porfiato Politics and Economies in Mexico, (1876-1880). Tesis de doctorado Northern Illionois University. 1971. - Páginas (191-192).

(173) Diario del Congreso, 16 de septiembre 1879. México a través de los Informes Presidenciales.

(174) Diario del Congreso, 10. de abril de 1880, op. cit.

La razón del comentario anterior se gestó en el mes de febrero de 1880, en el punto al que llamaban "Barranca del Muerto" (hoy dentro del Distrito Federal), fue asaltado un tren de los Ferrocarriles del Distrito Federal sobre la vía de San Angel. Los asaltantes perpetraron los delitos de robo y homicidio, y posteriormente los autores del hecho fueron aprehendidos y llevados a juicio, pero extrañamente dos de ellos fueron absueltos, no obstante que eran convictos. Durante esa época en el Distrito Federal y en algunos estados se generaron asaltos y robos que llenaron de alarma a la sociedad, así que como medida de protección el Ejecutivo inició y obtuvo ante el Congreso la suspensión de las garantías individuales referidas a la parte primera del artículo 13^o, la primera del 19^o, y artículo 21 de la constitución, y sólo para los autores, cómplices o incubidores de cualquier ataque violento a las personas o propiedades fuera de la población, y de plagio; o bien de robo o destrucción de la población y el plagio; o bien de robo o destrucción de la propiedad, cometidos con violencia dentro o fuera de las poblaciones. Dicha suspensión duró ocho meses: "...Entre tanto el Ejecutivo se ha empeñado en mejorar la institución de la Policía tanto urbana como rural y puede manifestar al Congreso que la Gendarmería montada ha quedado ya organizada y equipada convenientemente". (175) "...También anunció el Ejecutivo en su mismo mensaje que, atendiendo a la seguridad pública en el Distrito Federal, se ocupaba de organizar la policía montada. Organizada en efecto esta institución, lleva ya algunos meses de estar prestando sus servicios con el mejor resultado". (176)

(175) Iñigo Alejandro. Ob. Cit. Pág. 96

(176) Op. cit. 16 de septiembre de 1880.

"Todas las citas anteriores, manejan cambios conductentes realizados a partir de 1879, y que proyectaron en el Congreso las necesidades sobre vigilancia que tenía en las poblaciones, marcando fundamentalmente una policía urbana y otra rural, pero antes que estos elementos se plantearon, el Ayuntamiento de la ciudad dado en 1876, siguió manejando las características de los Celadores de la Metrópoli." (177)

"Eran tiempos difíciles para don Porfirio. Abundaban rebeliones y bandidos. Los trabajadores inquietos eran también un peligro para la estabilidad. Díaz no se preocupaba gran cosa. Inviertió 55% de la renta de México en servicios militares y policiales, y otro 30% para tener contenta a la burocracia. Pero la paz interna se le escapaba. Sin embargo, iba a llegarle una ayuda inesperada. La revolución industrial se hacía más lenta en los países adelantados, y otro tanto sucedía con las ganancias que reportaban los productos manufacturados. Los capitalistas extranjeros en busca de otras posibilidades olieron el potencial de ganancias que había en México. El gobierno mexicano además aguzó el apetito de los capitalistas con diversos incentivos, y el de Estados Unidos, ansiando fomentar su declinante economía, iba cooperando cada vez más con los hombres de negocios norteamericanos en el extranjero.

Disponiendo como nunca de dinero del exterior para negocios riesgosos, México sólo tenía que poner en orden su política y aparentar un orden interno. El acicate de la ganancia pronto impulsó a la economía de estos objetivos". (178)

"Para el Presidente, el problema de la policía rural era doble: a) privar a los miembros del cuerpo de toda influencia del ejército, para que contrarrestaran las presiones militares sobre la presidencia e hicieron todo intento de golpe más arriesgado, y b) garantizar su lealtad. Díaz sabía que la lucha política interna sería aún peor después del triunfo de su revolución; pero eso, aún antes de tener la victoria segura, designó a un converso político, el coronel Pedro A. González, para que virtiera la policía rural en un molde porfiriano." (179)

"Díaz ordenó al ejército y a unidades de la policía rural perseguir a los desertores a toda costa. A las dos semanas encontraron a algunos en Hidalgo. Piz huyó, pero dieciseis de sus hombre fueron aprehendidos. El Presidente ordenó que los juzgara inmediatamente una corte marcial especial

(178) Niblo Stephen, R. Ob. cit. págs. (49-73).

(179) Valdés, José C. "El Porfirismo, Historia de un Régimen". Vol. 1. Editoriaal antigua Librería Robredo de J. Porrúa e Hijos. Pág. 316 México 1941.
Periódico. México Herald. 15 de enero de 1911 pág. 5.

al en Zumpango, al norte de la capital, y nombró a un fiscal para asegurarse de que los acusados resultaran culpables y fueran sentenciados a muerte.

Los periódicos de la capital estallaron. escribía el Republicano: "Suponemos que al coronel que pidió la muerte de todos los acusados, se les ascenderá a general por vía de equidad. Nunca la sociedad ha estado tan conturbada como ahora (...) por el asesinato oficial de tres infortunados rurales por el gobierno." La Patria dudaba de que el gobierno hubiera escogido buenos ejemplos para mejorar la moral del ejército al ejecutar a unos rurales que tenían quejas legítimas contra su organización. Preguntaba si el gobierno tenía la intención de aterrorizar a todo aquel que abrigara pensamientos de rebelión. No a todos, porque la conciliación seguía siendo parte importante de la política porfiriana, pero con los rurales no había compromiso. ellos eran del Presidente."
(180)

La profesionalización del ejército y los rurales alineó más estrechamente a éstos con el gobierno. La academia militar produjo especialistas en la guerra contemporánea, y un nuevo código de la policía rural apuntaba a instituciona-

(180) Periódico. El Republicano. 13 y 18 de agosto 1880. Pag. 1 y 3 México.
Periódico. La Patria. 25 de agosto de 1880. Pág. 1. México.

lizarla para hacerla más eficiente, más moderna y más seria.

A partir de 1880 cambio de uniforme a los policías, o mejor dicho, dandoles u nuevo color "gris oscuro con lo que el pueblo los comenzo a llamar tecolotes" por la modalidad de los silbatos para las Rondas Nocturans.

El uniforme era muy semejante al que entonces usaba la policía francesa. estaba integrado por saco, pantalón y gorra en color gris oxford. El estilo del saco era de tipo guarnición con doble botonadura hasta el cuello, bolsas de parche y vivos rojos en puños y charreteras. Los botines eran negros estilo legionario con visera acharolada, sin insignias. La fajilla con dos carcajes, a la cintura; pistola y bastón largo de madera pulida muy resistente.

Los policías nocturnos recibían lámparas como las usadas por los garroteros ferroviarios y una capa del mismo color del uniforme.

Se creo también la Policial rural de acuerdo al reglamento del 24 de junio de 1880. Su responsabilidad era cuidar de los caminos y actuar como fuerza de apoyo a la policía urbana. Estaba obligada a perseguir y capturar delincuentes y ponerlos de inmediato a disposición de la autoridad judicial.

En la ciudad comenzaron a operarse cambios, que dieron forma al área metropolitana que habría de prevalecer hasta la mitad del siglo XX.

Sube al Poder Manuel Gonzalez, período (1880=1884) apoyado por Porfirio Díaz. Durante este período se gestionaron muchos asuntos, pero no fueron con respecto a la Policía, de la cual señalaron varias ideas pero se gestó solamente un decreto que emanó del congreso, mismo que reformaba la codificación de los bandos de Policía; con ésto se intentó marcar los resultados que obtuvo el Congreso, al modificar las ordenanzas municipales sobre esta materia para mejorar el servicio de la policía urbana, la fecha en que se informó lo anterior fue el 16 de septiembre de 1882.

Para el año de 1884, en su Informe del 16 de septiembre del presidente González dijo que la vasta extensión de nuestro territorio, su escasa población y aún su topografía, "habían sido siempre poderosos obstáculos para obtener en todo el país una completa seguridad. La que ahora se disfruta es enteramente satisfactoria, debido al cuidado constante del Ejecutivo y a la cooperación eficaz que le prestan los gobernadores de los estados. Han contribuido muy especialmente a tal resultado los cuerpos de policía rural en sus respectivas zonas y la gendarmería en el Distrito Federal. Estas instituciones mejoran constantemente en moralidad y disciplina"

Así pues se marcó la intención de hacer en el país completo un proceso de vigilancia adecuado, venciendo los obstáculos que las distancias establecían.

Díaz Retorna al poder por segunda vez, período (1884 - 1888) en este período dá inicio lo que la historia registró como Porfiriato.

"En materia de Policía se empezó a trabajar en 1885, pero los informes se dieron a partir del 10. de abril de 1886 al abrirse las sesiones del congreso; se indicó que no se podían olvidar los grandes servicios que han prestado los cuerpos de policía urbana y rural; ya que eran las dos formas en que se dividía esta actividad, y acreditaron el buen manejo de las fuerzas que, para tal época, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la capital de la República y en los Caminos Nacionales la presencia de una mayor seguridad se manifestó que esa policía denominada como rural estaba prestando servicio dentro del Distrito Federal y junto a la urbana. "Contribuía eficazmente al mantenimiento de la seguridad" al perseguir a los malhechores, por lo tanto se aclaró que "...Ningún cambio notable se ha introducido últimamente en su organización. Solo diré que sus miembros siguen desempeñando con la regularidad las obligaciones que les corresponden" Estas palabras dejan totalmente entendida la situación real

de los grupos policíacos sin reformas, seguramente, respetando los lineamientos marcados en el primer período de Díaz; pero para el 16 de septiembre de 1888, en el último año que supuestamente le correspondía gobernar, se habló nuevamente de esta materia relacionada con la vigilancia y seguridad de los ciudadanos ciudadanos, "...A ese importante fin (mantener el orden y tranquilidad públicas) coopera... la constante vigilancia de la policía rural, cuyos destacamentos... del Distrito Federal... recorren constantemente los caminos y se estacionan en puntos convenientes; con lo cual se previene la comisión de delitos, inspirando confianza a las empresas y a los hombres de trabajo". ante tal idea el señor Trinidad García, Presidente del congreso respondió que: "las mejoras introducidas en la organización de la Policía rural y urbana influirán necesariamente en afirmar la seguridad pública en el distrito Federal". Se manejaron disposiciones sobre otros lineamientos referentes al tema, se dijo que: "...También se han mejorado las gendarmerías del Distrito, y se ha hecho ya efectivo el aumento que en el personal y en las dotaciones de al gendarmería montada consigna el presupuesto de egresos. La naturaleza del servicio que prestan los gendarmes montados, obligándolos a cambiar constantemente de residencia aunque dentro de los límites del Distrito Federal, hacia muy dificultoso que atendieran a la educación de sus hijos. Esta dificultad ha desaparecido con la reciente creación de una escuela especial, en la que los hijos de éstos empleados no sólo reciban instrucción,

sino también alimentos y vestido" (181).

De tal forma y lo señalamos textualmente, se llevó el desarrollo de la policía en el segundo período Porfirista, pero en el inicio del dominio del Porfiriato en México.

En 1885 la ciudad estaba compuesta por un total de 547 manzanas divididas en ocho cuarteles. Había un inspector general de policía y un inspector en cada cuartel. Había nueve compañías de guardias. Cada una de estas compañías estaba formada por diez oficiales y un número de guardias de acuerdo al área que abarcaba cada uno de los cuarteles. También contaban con una compañía para la vigilancia de las casas consistoriales y grupos de auxilio para casos de siniestro.

Nuevamente en el poder, Porfirio Díaz explica en 1886 en su Informe a la Nación de la policía rural presta útiles servicios en el Distrito Federal, y que la policía capitalina "contribuye eficazmente al mantenimiento de la seguridad con la tenaz persecusión de los malhechores".

"En su respuesta al Informe, el Presidente del Congreso Apolinar Castillo dice que el Congreso no olvidará los grandes servicios que han prestado los cuerpos de policía urbana rural. "Merced a ellos la criminalidad ha disminuido

(181) México a través de los Informes Presidenciales. T.16. -- Porfirio Díaz, al iniciarse las sesiones del Congreso, - 16 de septiembre de 1886. pág. (161,198,y 223).

considerablemente en la capital y los caminos nacionales disfrutan de mayor seguridad".

Para 1888, Díaz dice en su mensaje al Congreso, cuando se refiere al mantenimiento del orden y tranquilidad públicos, que para ese importante fin coopera "la constante vigilancia de la policía rural, cuyos destacamentos en el Distrito Federal recorren constantemente los caminos y se estacionan en puntos convenientes; con los cual se previene la comisión de delitos, inspirado confianza a las empresas y hombres de trabajo".

Al contestar este Informe, el Presidente del Congreso, Trinidad García dice que las mejoras introducidas en la organización de la policía rural y urbana influirán necesariamente en afirmar la seguridad pública en el Distrito Federal.

Y agrega que "también se ha mejorado las gandarmerías en el Distrito, y se ha hecho ya efectivo el aumento que en el personal y en las dotaciones de la gandarmería montada consigna el presupuesto de egresos, obligándolos a cambiar constantemente de residencia, aunque dentro de los límites del Distrito Federal, hacía muy dificultoso que atendieran a la educación de sus hijos. Esta dificultad ha desaparecido con la reciente creación de una escuela especial en la que los hijos de los empleados no sólo reciben la instrucción

sino también alimentos y vestidos".

El 20 de diciembre de 1887 se forma un nuevo cuerpo de bomberos. aparecen los primeros taxis pintados de diferentes colores, aunque la calidad, comodidad, o rapidez del viaje se definiera por el tipo de caballos que arrastraran los coches. Estaban, por ejemplo, los cardenales, con bandera roja, que cobraban a 50 centavos la hora. Los de bandera azul, de igual precio, y los de bandera amarilla, conocidos popularmente como calandrias, que tenían una tarifa de 25 centavos por hora.

La escuadra de bomberos se integra este año con personal voluntario y un par de bombas de mano. El 10. de julio de 1889 se formaba el Cuerpo de Bomberos, bajo el mando de un comandante, un segundo comandante, 4 oficiales y 52 bomberos. Entre el moderno equipo destaca un par de bombas de doble acción. También se sigue utilizando una bomba de vapor y manipulación, construida en Bélgica, traída a México por Maximiliano en 1865 y puesta entonces a disposición de la Casa de Moneda". (182)

"En los primeros años de la década de 1890, cuando los guardias rurales eran políticamente menos confiables y

(182) Iñigo Alejandro ob. cit. pág. (99)

tenían que ser vigilados por superiores de confianza, el gobierno estratégicamente dispuso cuerpos policiales en las ciudades cercanas a la capital. Todos los días las patrullas recorrían lugares como Querétaro y Morelia para comprobar las condiciones del lugar en torno a sus posiciones de mando. Hacendados, comerciantes y funcionarios locales firmaban certificados de vigilancia que en su recorrido llevaban los guardias; asegurando así al gobierno que tanto ellos como los policías estaban cumpliendo su cometido: vigilarse mutuamente. El gobierno ponía destacamentos de cinco a quince hombres cada uno en comunidades dispersas, casi siempre de los estados centrales, y en su mayoría cerca de las carreteras o el ferrocarril. Su instalación, destinada a asegurar el libre desempeño del comercio, los ponía en contacto con los bandidos. En este enfrentamiento de rurales y bandidos el resultado era un empate. La prensa porfiriana exageraba los éxitos de los hombres de la institución, pero la oposición nunca permitió que don Porfirio olvidara la persistencia del bandolerismo, a veces muy cerca de la capital.

Aunque esta concentración se pone de manifiesto a la primera ojeada, los poco menos de 25 mil rurales estaban en realidad bastante desperdigados en un gran territorio que dejaba los distintos destacamentos muy separados unos de otros ya que no totalmente aislados. Los jefes de cuerpo de rurales tenían unidades hasta en seis estados, y en algún momento

los rurales de tres cuerpos diferentes llegaron a patrullar la misma vía ferrocarrilera, lo que ocasionaba confusión, duplicación y rencores. Nadie sabía nunca quién los mandaba. sin duda, la vigilancia eficaz era una de las cosas que más faltaban a la organización. (183)

Propiamente en 1890 nace la Policía auxiliar al ponerse fin a la iluminación de gas en la ciudad, lo que provoca el desempleo entre los serenos que databan desde la época de Revillagigedo.

El gobierno del presidente Díaz ordena el 22 de diciembre de 1890 una nueva traza de la ciudad. Este año se crean las demarcaciones de policía, quedando en cada una, inspectores al mando de la gendarmería.

Poco fue en realidad lo que se planeó en este Gobierno, únicamente se proyectaron algunos trabajos sobre el caso; el 16 de septiembre de 1891, al abrirse las sesiones del Congreso sólo se trató un asunto policial referente a Bomberos, y para 1892 el 10. de abril de manejó que las instituciones de policía habían mejorado, tanto en su organización como en su personal, y que continuaba contribuyendo al aseguramiento del

(183) AGN. Leg. 487. Estudio geográfico. Exp. Miguel Macedo; Leg. 824 Exp. Estudios que manifiestan la fuerza.

orden del Distrito Federal; en esta época se tenía como fundamento de la policía a la gendarmería, de ahí en fuera, nada nuevo se gestó en el porfiriato.

Para el período 1892-1896, ya se gestaron algunos reglamentos que modificaban parcialmente el aspecto administrativo de la policía, pero siempre teniendo como bandera política, que la dicha, era eficiente en la seguridad y orden en la urbe, debiendo serlo ya es bien sabido que en el Porfiriato se controló el precepto delictivo con mucha energía.

Para que el Gobierno siguiera prestando atención a la seguridad pública base total de toda la época, las fuerzas rurales a las que se les consideró de suma importancia, se aumentaron de nueve grupos a diez por decreto del 22 de noviembre de 1893, y se publicó en forma de reglamento el 25 del mismo mes y año.

Este decreto manifiesta la organización que se presenta en el Gobierno de Porfirio Díaz, hemos venido marcando que se presenta una marcada preferencia para los cuerpos rurales de policía, y en la cita anterior lo observamos claramente, se tenían nueve grupos de policía rural, con cien policías cada uno o sea novecientos rurales, y al crear el décimo grupo se aumenta a mil rurales, mismos que rondaban por todos los lugares y regiones tanto del Distrito Federal como de las

inmediaciones, al analizar sobre otros temas históricos, en el porfiriato siempre sale a flote el poderío de los rurales, quienes pertenecían a la secretaría de Gobernación, es decir directamente de Manuel Romero Rubio.

En su informe del primero de abril de 1892, el presidente Díaz dice que la institución policiaca mejora igualmente, así en su organización como en su personal y contribuye, por su parte, el aseguramiento del orden. Y el 16 de septiembre de ese mismo año, consiera a la gendarmería como "un elemento importante de seguridad, cuya organización y personal se procura mejorar de día a día".

Un reglamento del 15 de enero de 1893 refuerza la policía montada con 15 gendarmes a caballo destinados a patrullar la ciudad.

Ya poco antes de finalizar el siglo, en 1897, aumentan las facultades al Gobernador para fungir nuevamente como primer Jefe de la Policía. También la gendarmería recibe mayores atribuciones de acuerdo al reglamento del 15 de febrero de ese año.

En otros informes del Presidente Díaz acerca de la policía dice:

"La seguridad pública en general, y en particular la del Distrito Federal, son objeto de atención asidua por parte del gobierno, que dedica especial cuidado al mejoramiento, buena organización y disciplina de las fuerzas rurales y gendarmería" (1893)

"Los cuerpos de policía mejoran en moralidad y disciplina" (1893).

"Sigue el gobierno prestando atención a la seguridad pública general y a la particular del distrito, mejorando en lo posible la organización de las fuerzas de gendarmería y las de rurales. estas últimas han sido aumentadas recientemente con otro cuerpo en virtud del decreto que con fecha 22 de noviembre de 1893 se sirvió expedir el Congreso". (1894).

También en 1894 se emite el Decreto sobre Carro; el cual modifica al gestado el 22 de marzo de 1888.

"Con igual empeño ha cuidado el Ejecutivo la seguridad interior del Distrito, dictando al efecto varias medidas que tienden a hacer más eficaz el servicio de la policía urbana y a mejorar la organización de los cuerpos de gendarmería" (1896).

El día 8 de octubre de 1896 el Congreso declaró Pre-

sidente de la República a 1 General Porfirio Díaz para cumplir el cuatrienio 1896, 1900, en este período lo más sobresaliente fue la inauguración de la Penitenciaría hecha el 19 de septiembre de 1900. de este hecho en fuera poco se marcó en cuestión de cambios policiacos; pero fue de 1896 al 99, porque para 1900, además de la Penitenciaría se gestaron una infinidad de Reformas, todas apoyadas y legisladas por el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

En este período se llevan a cabo reformas al Reglamento de coches.

Muy importante fue manejar normas funcionales para el control del tránsito de los coches que, según las fuentes, ya para ese año se presentaban en número suficiente para que los aspectos de policía mantuvieran el orden en su circulación como fundamento de lo anterior, podemos observar lo siguiente:

"Movimiento de carros en el mes de diciembre de 1900:

Carros de dos ruedas sin muelles	1 034.
Carros de cuatro ruedas sin muelle	631.
Carros de cuatro ruedas con muelle	580.

La contribución de carros produjo durante el año la suma de \$68,708.23. Y la administración de carros importó

\$ 6 700.70". (184) Esto significa que la metrópoli estaba recibiendo una cantidad fuerte en concepto de ingresos por los distintos tipos de carros existentes. La policía encargada de dar el beneficio de seguridad, también vigilaba el pago oportuno, de los propietarios al Estado.

Otro punto fundamental y que dio fuerza a la vigilancia, fue el reordenar al que quizá fue el Cuerpo de Policía más constante en toda la historia de México, naturalmente desde la época virreinal, nos referimos al grupo de Celadores Municipales. En el porfiriato se revaloró a estos servidores públicos al acordarse aumentos de sueldos a los celadores el día 24 de julio de 1900, el tenor del asunto fue de la siguiente manera: "...Se aumentarán los sueldos de los celadores Municipales; el del cabo primero hasta 65 pesos al mes, el del segundo cabo a 45 pesos al mes, y el de los nueve celadores a 40 pesos mensuales cada uno; autorizándose el gasto de \$100 al mes que importan estos aumentos". (185)

"Durante el Porfirismo, en el año de 1902, se crearon nuevos cuerpos de policía rural; para esos fines, en cada municipio, un comandante "destacado" encabezaba un grupo de soldados; pero como dependían de los Jefes Políticos de cada distrito, se convirtieron en simples agentes de éstos para

(184) Memoria del Ayuntamiento, año 1900 tomo I, p. 399.

(185) Idem. p. 411.

asuntos particulares y policíacos; y también para el cobro de los impuestos que no eran cubiertos oportunamente al Recaudador de Rentas de la localidad.

En este período de (1900-1904), se cumplía el quinto cuatrienio de Porfirio Díaz en el Poder, en donde los 2 primeros años se fueron desarrollando con respecto a la policía, con lo que se había hecho en los períodos pasados, pero además se adoptaron las gendarmerías de a pie y montada de armamento, como fueron; pistolas y carabinas de marca "Pipper", y así quitar las defectuosas armas que estaban usando; también para subsanar el problema de las bombas para incendios se compró a Inglaterra una bomba de automóvil y una escalera telescópica.

En 1903 se expide el Reglamento de Automoviles, constituido con 16 Artículos. (186)

De esta manera dio inicio al período presidencial de Díaz, de 1904-1910, marcando la reforma de implantar un sexenio en lugar de un cuatrienio.

Para dar fin al año de 1906, se reportó en el Ayuntamiento una serie de mejoras y trabajos, que intentaban que

(186) Véase Memorias del Ayuntamiento. Año 1903 pp. 4,5,6

fuera vista una buena policía; "la Compañía de Bomberos, recibió una dotación completa de casacas impermeables, cascos, cinturones de seguridad, carrito de manguera, antorchas, carros combinados y demás aparatos propios para sus trabajos, que importaron la suma de \$ 18 752.80". (187)

De tal forma se fueron dando las disposiciones sobre policía en el régimen Porfirista, en el cual el dominio del poder se fundamentó al controlar a la ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen Gobierno. Se pueden gestar muchas ideas con respecto a todos los períodos gubernamentales de Porfirio Díaz, pero en materia policial, se marcaron todos los elementos propios en el mismo, tomando cada uno de los años como antecedente del posterior, y ligando toda esta etapa histórica de México.

El único atentado que sufrió Porfirio Díaz durante su gobierno fue a manos de un retrasado mental llamado Arnulfo Arroyo, quien se avalanzó sobre el Presidente durante los actos del 16 de septiembre de 1897 para celebrar la independencia. Arnulfo no llevaba armas y sólo se limitó a empujar a don Porfirio quien al ver que sus ayudantes se arrojaban sobre el atacante, les gritó: "Dénle garantías".

Ahí hubiera quedado el incidente si el inspector general de policía, Eduardo Velázquez, no hubiera ordenado después a sus subalternos que lo mataran, dejando la apariencia de que había sido linchado por la multitud.

El gendarme Cándido Cuellar fue testigo de los hechos e hizo llegar la denuncia al Presidente. Fueron detenidos el inspector subalterno, Antonio Villavicencio, y Miguel Cabrera Jefe de las Comisiones de Seguridad. Fueron sentenciados a muerte. El 11 de octubre se anuncia el suicidio de Eduardo Velázquez, del cual quedaron muchas dudas. Se abrió una nueva causa y un jurado popular falló en favor de Villavicencio y Cabrera. Este último murió víctima de un tiroteo, al presentarse a catear la casa de la familia serdán en Puebla, el 18 de noviembre de 1910. Visto este Regimen Porfirista desde otro angulo, diremos pues que: "Porfirio Díaz dirigió a México durante un cuarto de siglo gracias al capitalismo internacional. El orden era el capitalismo, con Díaz de administrador principal. generosas remuneraciones asecuribles fuera de la presidencia aliviaban las presiones contra ella o por lo menos minaban el apoyo potencial a quienes la pretendían. A Díaz nunca le faltaron impugnadores. Los intereses económicos rendían fácilmente las libertades regionales, tan vigorosamente defendidas frente a presidentes anteriores, ante una dictadura personal que podía mantener la paz y fomentar nuevas ganancias económicas para los agentes del poder. Pero la dictadura

tenía sus límites.

La dictadura alentaba la tendencia mediante alicientes para reducir los riesgos, como reducción de impuestos, subsidios, préstamos e inmensos regalos de bienes raíces. Tales ventajas hacían que los bandidos y el desorden fueran menos preocupantes para los hombres de negocios". (188)

El capitalismo también atraía y alentaba a los mexicanos hacia experiencias de vida enteramente nuevas. No debería subestimarse la tenacidad de la seguridad acostumbrada, pero tampoco el atractivo del cambio. Es imposible calcular el número de mexicanos propulsados involuntariamente hacia su nuevo medio ambiente en comparación con los que acogían con entusiasmo la nueva oportunidad. Baste decir que de unos y otros había muchos. El cambio, incluso para los dispuestos aceptarlo, raramente equivalía a la mejoría, y por eso la gente se decidía por cualquier otra cosa, o simplemente se la pasaba consiguiendo y perdiendo trabajo, o llegaban a tugurios citadinos para volver a los ranchos pueblerinos. Algunos probaron con los rurales, pero la demasiada disciplina o las insuficientes compensaciones impulsaban a no pocos a desertar.

(188) Vernos Raymond. The dilemme of Mexico's development. - The rules of the private and public sectors. Cambridge, - pags. (33-39) Harvard University Press 1963. Coatsworth, Jonh H. Los orígenes del Autoritarismo Moderno en México Foro Internacional 16 No. 2 (Octubre-Noviembre 1975. Pag (222-223)/

"El dictado no era totalitario. No hizo ningún esfuerzo, como los grandes totalitarios del siglo XX, por movilizar el apoyo de las masas, si siquiera por formar un partido político con las élites. Tampoco era un dictador militar. El ejército nunca dirigió los asuntos nacionales y nunca fué capaz de orientarlos en provecho propio. Ocurría precisamente lo contrario. Don Porfirio aplicó mucho ingenio y presupuesto a tener a los militares satisfechos y en santa paz. Desde luego, utilizaba a los jefes del ejército en quienes tenía confianza para manipular a otros militares y civiles dando y quitando posiciones de poder. El ejército nunca tuvo un propósito común que lo distinguiera de los civiles. Cuando menos hasta finalizar el siglo, era todavía un conglomerado de caudillos a la antigua, con unos cuantos profesionales. Daniel Cosío Villegas, en su estudio de la política porfiriana, anota que si bien en 1889 sólo sienten de los veintinueve gobernadores del país eran civiles (o sea sin jerarquía militar), sólo tres, Manuel González, Ramón Corona y José Ceballos, tenían fama de militares. Para 1903, la proporción se había invertido. Había vintiun gobernador civiles y sólo ocho con jerarquía militar." (189).

(189) Cosío Villegas Daniel. "Historia Moderna de México: El porfiriato. La vida política interior." vols. 2 pags. (425-426) Editorial Hermes México 1970.

"Periodistas, hacendados, funcionarios municipales, inversionistas extranjeros, líderes sindicales y soldados ordinarios, todo tenían correspondencia directa con don Porfirio, nunca estaban seguros de cómo reaccionaría. El Presidente prometía lo que podía casi a cualquiera, y de este modo tenía a la gente si no satisfecha, esperanza. Cuando el ministro de Hacienda Manuel Dublán pidió tropas para sacar a unos tercios indígenas de sus tierras de Michoacán, el gobernador de este estado insistió en que se denegara la petición, y Díaz asintió. Los jefes del ejército pedían al Presidente su opinión acerca de unas maniobras. Los rurales se quejaban de que sus oficiales los habían estafado. Se llamaba a Díaz para que tomara decisiones judiciales. Los bandidos capturados ¿debían ser fusilados, entregados al ejército o a los tribunales civiles?

Otro tanto sucedía con los jueces locales. Su remuneración era según las personas a las que juzgaban y no dependía del dictador, por lo cual muchas veces declinaban hacer lo que el Presidente proponía; por ejemplo, con los reclutas para el ejército; la Constitución prohibía obligar a las personas a trabajar contra su voluntad, y cuando se les llevaba la leva al ejército acudían a los tribunales, y obtenían su liberación con frecuencia suficiente como para irritar a Díaz y hacer echar bravatas al ministro de Guerra. Naturalmente, no era el soldado raso el que hacía tales apelaciones, sino

los patrones que necesitaban mano de obra o los influyentes que protegían a su extensa familia y por consiguiente a su propio poder, o sea individuos con los que era preciso contar en el distrito del juez". (190)

Díaz también presumía del progreso del país, del insólito lugar que había alcanzado entre las naciones civilizadas, y de su ascendencia histórica de un noble pasado. El nacionalismo se convertía en baluarte contra el desorden. El nacionalismo echaba la culpa de los males del país a un extraño fácil de indentificar, y esta táctica producía un efecto especial en México, que recordaba muy bien su dolorosa experiencia con Estados Unidos en 1847-1848, y después con los franceses. Tampoco era modesto Díaz acerca de su propia contribución a la regeneración de México. De este modo, el Presidente se convertía en símbolo de un México adelantado y repetado, que los volvía difícil de atcar como hombre y dictador. La dictadura depende menos de leyes e instituciones que del ingenio del mando. Para triunfar un dictador tiene que ser reconocido como líder de su nación. Díaz lo consiguió. La paz porfiriana era más imaginaria que real, inventada por quienes se beneficiaban de tal impresión.

(190) Alexius Roberto M. "The Army and Politics in Porfirian México", tesis de Doctorado Pág. (47-67). austin, University of Texas, 1976.

Ciertamente, se había creado una apariencia superficial de paz en el país, con una nueva generación de mexicanos ambiciosos que se destacaan como abogados, agricultores para el comercio, comerciantes exportadores y burócratas, y no como rebeldes.

"En junio de 1896, a los cinco años de la protesta inicial, a los indígenas se les agotó la paciencia ante las dilaciones del gobierno. Alentados por un empresario local que no era partidario de la intervención oficial en la economía del valle, se enfurecieron con las autoridades locales, matando y saqueando para manifestar su enojo. Díaz que había planeado colonizar el valle con extranjeros, ordenó al ejército la represión. Se decía que miles de rurales, junto con soldados del ejército, laboraban arduamente para exterminar a los indígenas, y que el hedor de los cadáveres en putrefacción hizo el valle inhabitable durante un mes o más. Esto era una exageración: los rurales ni siquiera participaron en los hechos de 1896, pero tales relatos realzaban la fama del propio Díaz.

La sangrienta represión de la dictadura no pasó sin reproches. La Patria, periódico porfiriano, explicaba que había sido necesario para preservar el orden, que el principio de autoridad debía mantenerse, pero el Diario del Hogar comunicaba lo que muchos mexicanos debieron sentir profundamente:

que el pueblo de Tomóchic, luchando en defensa de sus derechos, había sido "atropellado por un gobierno poco amante del pueblo." (191).

Esta notariadad roía a la dictadura. Y cuando la Revolución de 1910 empezaba, los serranos de la comarca de Tomóchic sostuvieron el movimiento de sus días más difíciles y azarosos, y alentaron una insurgencia creciente, que acabó por derribar a don Porfirio.

Papantla y Tomóchic son sólo dos ejemplos de la continua insistencia de los indígenas en sus derechos tradicionales.

El bandidaje como medio de mejorar aportaba otro elemento al desorden. Habían desaparecido aquellas grandes cuadrillas de bandoleros, como los Plateados. Las condiciones socioeconómicas y la atmósfera política en que habían prosperado ya no eran las mismas. El desarrollo las había hecho a un lado y los bandidos no podían imponer a las autoridades las exigencias de antaño, cuando estaban en su apogeo.

(191) Periódico, "La Patria". 29 de octubre de 1982. Pág. (1, 3) y lo. y 12 de noviembre de 1892. Pág. (2,1y2).

Pero de todos modos el bandidaje no se evaporó durante el porfiriato. Claro está que la tecnología penetraba decisivamente en el territorio tradicional del bandido, sobre todo en forma de vías de ferrocarril y líneas telegráficas que empezaban a atar las regiones a la autoridad central. Los bandidos levantaban las vías para descarrilar los trenes y saquearlos, pero también quemaban los puentes o caballetes para conservar su modo de vida.

Esta situación hizo que el Congreso mexicano aprobara una ley draconiana que pedía el castigo inmediato, y aún la pena de muerte sin previo juicio, contra quienes atacaran el ferrocarril y el telégrafo.

"Es difícil averiguar hasta qué punto la nueva ley disuadió a los bandidos, quienes siguieron descarrilando de vez en cuando algún tren durante el porfiriato, aunque en los vagones iban guardias armados, a menudo rurales, para mantener el orden entre los pasajeros y oponerse a alguna incursión de forajidos. Las líneas telegráficas y los trenes contribuían a acelerar el envío de ayuda en caso de emergencia, y por ende el mantenimiento general de la paz. Pero Díaz llegó a confiar demasiado en ellos. Cuando entre 1910 y 1911 los rebeldes pusieron en entredicho esas líneas, resultó caro el costo de la movilidad de los militares, tan necesaria dado el pequeño tamaño del ejército. Además de los

ferrocarriles, el dictador hubiera tenido que ir construyendo carreteras utilizables para cualquier tiempo. Las buenas carreteras le hubieran proporcionado sólo un limitado adelanto económico y ciertamente no le hubieran garantizado la permanencia en su puesto, pero sí hubieran integrado más el país y permitido su mejor control político y militar." (192)

Serían o no campesinos, pero sin duda eran todos gente del vulgo. Bernal y Santanón por lo menos tenían un agudo sentido político. En general, el bandido mexicano lo era por su voluntad y no porque lo impulsaran a ello, y lo hacía más para entrar en el nuevo orden que para oponerse a él. El bandidaje era su medio de lograr la movilidad social, aunque esto fuera mucho más difícil durante el porfiriato que antes.

Estas realidades modificaron el bandidaje mexicano e hicieron aparecer bandidos sociales como Jesús Arriaga, alias "Chucho el Roto" ("roto" es un apodo aplicado a gente pobre que gusta vestirse elegantemente); Heraclio Bernal, el "Rayo de Sinaloa"; y santana Rodríguez, simplemente "Santanón para las multitudes fascinadas por su desafío a don Porfirio. Los Planteados eran más admirados como severos

(192) Wallace Thompson . "The people of México: who they are - and how the live" Editorial Harper and Brothers. Vease - Capítulo. Acerca de la falta de carreteras y sus consecuencias. Pág. (163-164) Nueva York 1921.

gobernantes que como súbditos molestos. Pero en los bandidos sociales se apreciaba el modo que tenían de ridiculizar el orden establecido, así como el entusiasmo y el ingenio con que desafiaban a la autoridad, aunque de todos modos fueran personajes trágicos condenados a la derrota y a una muerte temprana. Aquellos bandidos parecían manifestar una independencia que muchos mexicanos sentían haber perdido o quizá nunca tuvieran, y la cultura popular de la época, sobre todo las baladas populares llamadas corridos, revestían a los bandidos de una legitimidad que auguraba peligro para el gobierno constituido.

En la capilla, Chucho el Roto era un ebanista mestizo de bajos ingresos que completaba sus entradas con el bandillaje. Se decía que un amor frustrado le había llevado a esa vida. En un arrebato de pasión había raptado y violado a la joven que amaba, pero que no podía obtener debido a que pertenecía a la clase alta. Es probablemente un mito, pero pone de relieve el verdadero, infranqueable, abismo que separaba a los ricos de los pobres.

Se entendía que su delito había llevado a Chucho a dedicarse cabalmente a la vida de bandido, más a la manera de un caballeresco Robin Hood que de un asesino temerario. presumía arriaga de no haber matado nunca a una víctima, y la gente así lo creía, la Iglesia era su blanco favorito.

En el Correo de Lunes, de la ciudad de México, se llamaba a Arriaga "bandido civilizado" (sociable, culto, elegante e instruido) y se apuntaba que la vida del gran mundo mexicano estaba lleno de "Chuchos", todos ellos codiciosos, pero ninguno tan descarado y franco como aquel bandido; reconocía el periódico que no era ningún ángel, pero sabía de muchos mexicanos ansiosos de entrar en su paraíso financiero. y llegaba hasta proponer a Chucho para el Congreso. ¿por qué no? El bandido tenía una independencia y un talento que faltaban a los legisladores de su época.

El famoso poeta Manuel Gutiérrez Nájera utilizaba entre jocosa y seriamente el ejemplo de Arriaga para abogar por la reforma de las prisiones, le maravillaban la inteligencia del bandido y su aptitud para el razonamiento científico. Le parecía incluso que Chucho hubiera podido ser un buen ministro de Gobernación. Si había aprendido el difícil arte de la delincuencia después de una breve estadía en la cárcel, ¿no hubiera aprendido mucho más con un encierro más largo? Las cárceles parecían ser excelentes instituciones de enseñanza. Reorganizadas siguiendo los lineamientos europeos, las cárceles de México podrían enseñar la moral social, incluso científicamente, la gente estaría encantada de residir cierto tiempo en ellas, donde podría dormir bien, comer mejor, engordar, y llevar una vida higiénica.

Otro caso sería el Rayo de Sinaloa, Heraclio Bernal, trabajó arduamente en su juventud en las minas de plata de Sinaloa. Conoció las penalidades de és vida, pero la política del Estado le empujó al bandolerismo. Después de la intervención francesa, Sinaloa se dividió políticamente entre el Presidente Juárez y su contrario, Díaz. Igual que su padre, Heraclio era partidario de Juárez.

"Santanón, otro bendio célebre, conquistó su notoriedad a escala nacional en vísperas de la Revolución. Durante más de un año estuvo eludiendo a los conspicuos rurales, que tenían fama de atrapar siempre a su hombre, pero santanón se le escapaba-como otros muchos, a decir verdad. Los miserables fracasos hinchaban los mitos que las gentes querían creer del bandido. La Evolución, de Durango, concluía en julio de 1910 que los rurales debían estar disparando con salva y no con balas contra él, era la única explicación de que el bandido siempre se salvara por un pelo. O tal vez los rurales no disperaban muy bien: nadie se atrevía a decirlo, ni a creerlo, pero era la verdad." (193)

Santana Rodríguez Palafox (Santanón) era un mestizo analfabeto e indómto que creció en un ingenio azucarero cerca

(193) Periódico. "Le Evolución", Durango. 1o. de julio de 1910 Pág. (1).

de su lugar natal, San Juan Evangelista, en Veracruz.

"Don Porfirio llegó a preocuparse seriamente por Santana Rodríguez cuando supo que el bandido andaba coquetean-do con las ideas de los liberales radicales, quienes desde el exilio en Estados Unidos incitaban a derribar la dicta-dura. El Presidente envió apresuradamente numerosos refuerzos a Veracruz, que consistían en rurales, un batallón de soldados y artillería de campaña. Había que atrapar a Santanón." (194)

"Los rurales lo capturaron por fin en Mecayopán, en octubre de 1910. Los hombre de la policía rural lo hicieron salir con veintiseis compañeros de un lugar donde estaban acampados, y a continuación hubo un fuerte tiroteo. Las uni-dades del ejército que se hallaban cerca acudieron rápidamente al lugar, y tras seis horas de pelea dispersaron a los bandi-dos, que huyeron dejando ocho muertos, entre ellos Santanón. se atribuyó a los rurales su muerte porque el teniente que los mandaba, Francisco Cárdenas, galopó hasta el telégrafo más cercano para comunicar el triunfo a sus superiores de la capital. (En 1913, Cárdenas asesino al presidente Francisco I. Madero. Por el papel que desempeñara en el asunto de San-tanón fué ascendido a capitán). Lo más probable es que fuera

(194) Periódico. "El Dictamen" 18 de junio de 1910 Pág. (1).
 Periódico. "El Nacional". 15 de febrero de 1959 págs.
 (3 y 9)

un soldado del ejército regular el que mató al forajido, y es dudoso que los rurales hubieran podido sostener el encuentro con los bandidos sin el apoyo del ejército. Pero tales decires formaban parte del proceso formador de imagen que nacía de la fuerza de policía rural algo superior a la realidad.

El impacto general del bandidaje social en el México porfiriano es difícil de estimar siquiera retrospectivamente. Más que perturbar el orden, tal vez contribuyera a roustercerlo. Por lo menos obró en los dos sentidos. Los bandoleros reflejaban ciertamente algo de las ambiciones y frustraciones de aquellos tiempos, y engendraban algún propósito de darles solución. Pero no pusieron en marcha ningún movimiento, sólo agitaron emociones. En sus imaginarios correteos con los bandidos, al vulgo desperdiciaba energías que hubieran podido aplicarse a fines más prácticos. Los mitos de los bandidos de todos modos no satisfacían a los indígenas rebeldes que ansiaban tierras. No reforzaron los sindicatos obreros en demanda de mejorar, ni ayudaron a los liberales radicales a prepara la invasión del país. No afectaron en nada digno de mención a las autoridades locales que se oponían a las trabas impuestas por el centro, ni podían los bendidos influir en las oscilaciones del capitalismo internacional, que hacían inaplicables las políticas y planes nacionales.

Los mitos son por otra parte instrumentos importantes de control social, y Díaz se inventó algunos. Uno de los más cuidadosamente elaborados y que más éxito tuvieron fué el de los rurales. Junto con las componendas, Díaz necesitaba la fuerza para dar una vigorosa sensación de orden doméstico, un caleidoscopio de policía y ejército, que se vigilaran mutuamente mientras mantenían el orden público. El Presidente tenía en el ejército quizá menos de 20 mil hombres aunque el presupuesto se hacía para casi el doble, con el fin de que los jefes pudieran recoger los excedentes en pago de su lealtad.

Eran pocas las poblaciones grandes o pequeñas, aparte de las capitales estatales, que tenían muchos policías permanentes, salvo unos cuantos guardias en los grandes edificios municipales y las cárceles. Los capitalistas contrataban policías privadas para sus empresas, para misiones específicas había unidades especiales.

Para sostenerse en el poder, Díaz tenía que apoyarse sobre todo en la fuerza de policía rural. Ellos eran los que mantenían la paz, pero cosa mucho más importante para el dictador, eran los instrumentos de la centralización política y representaban su determinación de hacer que se respetara su voluntad. También mantenían la seguridad nacional para los inversionistas capitalistas y se convirtieron en muestra

del México modernizado. El dictador formaba su imagen con todo cuidado. Los famosos rurales brindaban anualmente en un magnífico banquete organizado por la presidencia en la capital". (195).

México entra al siglo XX con un gran impulso de desarrollo económico y aparece ante los ojos del mundo como un país con grandes posibilidades futuras. Para entonces ya está casi integrada la gran red ferroviaria, produciendo materias primas y los inversionistas extranjeros realizan ambiciosos proyectos en las actividades productivas y de servicios.

La alta sociedad mexicana hace gala de su magnificencia con elegantes fiestas y ceremonias oficiales fastuosas, dado una imagen al exterior de estabilidad y abundancia.

En este primer año del siglo se construyen los sistemas de agua potable en varias poblaciones; se introduce la luz eléctrica, en la Ciudad de México, comienzan a circular los primeros tranvías y se levantan edificios monumentales, como el de la Secretaría de comunicaciones, el Teatro Nacional, el Hospital del Niño y la Casa del Comercio.

(195) Periódico "Mexican herald". 25 de octubre de 1910. pág.3
 Periódico "El Dictamen". 19 de octubre de 1910. pág. 1-4
 y 20 de octubre de 1910. pág. 1.
 Periódico. "El Imparcial". 19 de octubre de 1910. pág.1-5
 Periódico. "El país". 20 de octubre de 1910. Pág. 3 y
 23 de octubre de 1910. pág. 1 y 2.

El presidente Díaz hacía valer su frase de "poca política y mucha administración."

3. IMAGEN Y REACCION SOCIAL DEL PUEBLO MEXICANO SOBRE EL POLICIA RURAL.

La fama más que los hechos es lo que hace de la policía lo que es para el público. Las autoridades políticas modelan cuidadosamente esa fama formando deliberadamente su imagen. Los mitos que rodean a la policía son por lo menos igual de poderosos que los que rodean a los bandidos.

Cuando la reputación de una fuerza de policía padece, decae también su poder, entonces la policía trata de defender su imagen como puede, y los que se consagran al control social constantemente tienen que estar alimentando el mito de su policía. Porfirio Díaz así lo entendía, las modernas comunicaciones masivas hacen de la formación de imagen algo de lo más refinado, eficaz e insidioso. Don Porfirio tenía que contar con los viajeros, los uniformes, los desfiles, los periódicos, las opiniones del extranjero y la comunicación oral para difundir el mensaje. Y hacía buena labor: La gente constantemente estaba leyendo y hablando de los miles y miles de rurales de élite que estaban al servicio del país. Los mexicanos los saludaban como a héroes nacionales y se sentían orgullosos de su fama de policía diestra y dura. Criticar

a la policía rural era atacar al Presidente y aún a México, de modo que la organización se volvió intocable. Al hinchar sus éxitos y esconder sus fallas, los rurales resultaban invencibles. Las fuerzas de policía son primordialmente políticas y los rurales lo eran más que muchas. La constante impugnación de la legitimidad del gobierno porfiriano y la sustancial resistencia al programa de desarrollo nacional del dictador así lo imponían. La centralización política creaba la fuerza, pero centralización política quería decir tan sólo, en realidad, penetración del estado. Díaz nunca trató de ser totalitario. Sólo quería seguir siendo presidente. Por eso los rurales, desde el principio, sirvieron a las necesidades del capitalismo internacional, piedra angular de la dictadura porfiriana, los rurales se utilizaron primeramente para quebrantar la resistencia regional, de gran envergadura, a la intervención central. Después, como la modernización creaba nuevos desafíos al orden político, fué otra su misión, Los rurales no trataban de integrar y vigilar a todo México; ése nunca fué el plan de Díaz.

Los rurales iban donde los llamaba el desarrollo económico. Sus contingentes iban en los trenes, y ocupaban las estaciones, tanto para garantizar el orden y la seguridad como para convencer a viajeros y hombres de negocios de que México era un lugar seguro, y con un buen servicio de policía. Protegían también el dinero de las nóminas en tránsito, lleva-

ban a empellones a los obreros hacia las máquinas, tenían a los campesinos cortando caña, sacaban a los indígenas de las tierras productivas necesarias para el desarrollo comercial y escoltaban a los dignatarios a dondequiera que se les mandara, cuidaban también de que los reclutas llegaran a las guarniciones del ejército y que ganaran las elecciones los designados por don Porfirio (estas dos últimas misiones, para satisfacer necesidades específicas del dictador). En conjunto, los rurales parecían estar por doquier, pero de hecho Díaz los tenía concentrados en el centro del país, donde surgían la mayoría de las empresas y donde la modernización más dispersaba la población y favorecía la migración, aunque en total los rurales eran sólo dos mil o dos mil cuatrocientos, se les veía por doquier e impresionaban a la población, si bien en todas partes los policías son mucho más ubicuos que numerosos". (196).

De la misma manera que el gobierno, los rurales ejercían su autoridad de un modo arbitrario aunque limitado. No eran profesionales consagrados a mantener el orden y hacer respetar la ley; eran sólo un apoyo marginal de la ley para el dominio social. Ahora bien, los rurales traban de hacer

(196) Memoria de Gobernación, (1879-1880) documento No. 114 Págs. (208-217) "Reglamentos que regían las obligaciones de la policía rural.

que las cosas marcharan como quería el dictador, y en su retribución entraban hurtos de dinero y material, regalos y concesiones de los hombres de negocios locales, puestos políticos y permiso para parrandear, bravear y hacer gala de machismo en su trabajo, dondequiera que estuvieran, los rurales eran unos temibles personajes.

Los rurales compraban mucho a crédito y después desertaban, o mediante una mordida eran destinados a otro puesto. O bien tomaban lo que querían y desafiaban a sus víctimas a que hicieran algo.

No todas las actividades de la policía rural era desenfrenadas. Según sus estatutos, los miembros de la organización tenían que satisfacer las necesidades de la seguridad pública local dictadas por el jefe político o el principal funcionario municipal. Pero en la realidad, las órdenes de los destacamentos procedían de don Porfirio, por mediación del inspector general de rurales. El orden público significaba para Díaz el mantenimiento de su control político, de modo que no autorizaba los servicios del policía en que no fiaba o al que deseaba castigar, y se los dejaba a los subordinados de cuya fidelidad estaba seguro. Y así la relación entre los rurales y el jefe político y otras autoridades locales oscilaba entre la obediencia ciega y el conflicto más enconado, y de esta manera presentaba otra prueba de discordia dentro

de la dictadura.

Con mucha frecuencia, los rurales cooperaban con las autoridades locales, entre otras actividades, llevaban a cabo la de detención, averiguación de hechos delictuosos, trabajos serviles, vigilaban presos que barrían las calles, atacaban el contrabando, asuntos domésticos, etc.

Como la mayoría del trabajo policial, el servicio de la policía rural raramente era tan fascinante como decían, y ésta era una de las razones de que los hombres desertaran.

Así como los rurales cumplían los mandatos de los hombres fuertes, así se negaban también a ser los criados de tales autoridades. Don Porfirio quería y quizá prefería que así fuera. El conflicto entre sus subordinados los tenía obligados por gratitud al presidente general-dictador. Y las relaciones de este tipo entre rurales y un jefe político eran normales, porque inmediatamente se planteaba la cuestión de ¿quién manda aquí?. Acusaciones y contra-acusaciones iban y venían. el inspector general de rurales los defendía bravamente, aunque era difícil hacerlo, porque los jefes políticos, como otras muchas personas, eran escuchados por el Presidente.

Los rurales se hacían políticamente populares ponían sin duda el peligro al jefe político. Ello significaba que

la gente veía a los rurales con más influencia hacia los de arriba que el jefe político. Los oficiales de Veracruz se quejaban de que los rurales se habían mezclado maliciosamente en cuestiones de la policía local mientras los bandidos de las cercanías seguían acosando a los viajeros. Hubo múltiples conflictos entre policías rurales y locales durante esta época. Don Porfirio gozaba seguramente con aquella furiosa competencia.

Los rurales tenían poder en el pueblo. Los respetaban, no tanto por su eficiencia o su dureza como por la forma arbitraria e imprevisible que tenían de operar, si se hubiera preguntado qué significaba justicia en el México porfiriano, muchos ciudadanos hubieran respondido que los rurales, aunque la policía no participaba en los procedimientos judiciales formales por lo regular decidían en las disputas cotidianas más importantes que surgían entre laboradores y patrones, lugareños y hacendados. Puesto que los hombres del cuerpo de rurales podían interpretar una protesta pública como cualquier forma de rebeldía, y aún de subversión, su mera presencia contribuía a mantener el orden. Aunque los rurales sin duda les impresionaba, los mexicanos comunes y corrientes no se acorbadaban necesariamente ante los policías. Peleaban contra los rurales, como contra otros muchos, en defensa de sus reclamaciones. Los rurales quizá impusieran respeto a muchos mexicanos, pero es un hecho que no siempre amedrentaban a los

campesinos.

En general, eran los individuos los que hacían de la policía lo que era, y como la organización recibía a los miembros más agitados y agitadores de aquella inquieta sociedad, los resultados tenían que ser muy disparejos, la policía rural de México fue ejemplo de sus características de orden y desorden de su tiempo y por lo tanto reflejaría la inestabilidad de la Dictadura.

"Los mexicanos ansiaban tener oportunidades políticas y acogieron con entusiasmo la oferta del presidente. Le tomaron la palabra, aunque Díaz pronto rescindiera su anunciado retiro y declarara que sería Presidente otro período. Con el escalón superior ocupado todavía por el dictador, la mayoría de sus adversarios se concentraron en el segundo escalón, la vicepresidencia, pero con grandes expectativas, porque pocos creían que Díaz sobreviviera a otro sexenio. EL único reto verdadero para el Presidente fué el de Francisco I. Madero y sus antirreleccionistas, y el dictador pronto dió a conocer cómo pensaba tratar esos retos. La Revolución mexicana no estalló el 20 de noviembre de 1910; apenas empezó a chisporrotear. Los rurales y otras unidades de seguridad rápidamente sometieron unas cuentas manifestaciones o brotes proletarios y alguna actividad guerrillera, en general de escasa importancia, en Chihuahua.

La Revolución mexicana no era una rebelión de las masas, pero eran cada vez más los que se les sumaban, y el resultado parecía seguro.

La guerra de guerrillas no puede arriesgarse a sufrir una derrota, por pequeña que sea, en un combate campal, y así los rebeldes mexicanos escogían cuidadosamente el tiempo y el lugar donde golpear, para asegurarse la sorpresa y la superioridad numérica. Los federales mientras tanto se debatían en problemas logísticos, de comunicaciones y tácticos. Acostumbrados a la dirección personal del Presidente, los jefes en campaña no querían actuar sin órdenes de la capital, y por eso nunca tenían la estrategia agresiva y coordinada necesaria para combatir victoriosamente a los rebeldes. Los soldados federales peleaban bien, y hasta heroicamente, y otro tanto hacían los rurales, pero el número de sus contrarios siempre era doble, triple y hasta quintuple, y así aquéllos tenían pocas oportunidades de ganar en encuentros aislados." (197).

EL régimen era como un gigantesco navío transoceánico dando bandazos. Cuando más se inclinaba la banda, más era los expertidarios que abandonaban la embarcación, y muchos iban a parar al campo rebelde. No podía disponerse de fuerzas

de seguridad para proteger las propiedades rurales, y entonces los hacendados hacían su paz por separado con los revolucionarios. El desorden daba rienda suelta a poderosos demonios disfrazados de patriotas y filántropos.

Los comentaristas extranjeros decían que los rurales eran los jinetes más diestros y mejor pagados del mundo. eran hombres escogidos, de gran fuerza y valentía, más altos que el mexicano medio y más resistentes, y así "el delincuente puede esperar poca gracia de sus manos". Los rurales tampoco perdían el tiempo ni la paciencia con los criminales. "sus agendas de casos por juzgar nunca están atestadas. El oficial ejecutor con su winchester sale de la corte y mata a los presos tan pronto como los condenan". Los rurales habían pacificado México, decía el mito, retomado y extendido por los capitalistas, quienes tenían que creer que sus intereses estaban a salvo. Los rurales eran México mismo.

"Veamos el cuadro. Imagínese a unos hombres fornidos, perfectos jinetes, con traje de cuero profusamente ornamentado de plata, y sombrero gris; sus sillas de montar son sumamente caras y adornadas, los caballos....perfectamente parejas.... en excelentes formación cuando pasan al galope, ora prietos, ora alazanes, ora pintos, todos los caballos revestidos también de cuero, como los corceles de los antiguos caballeros españoles. Esto es sin duda algo maravillosamente

característico de México: es México." (198)

"La prensa de México, anhelando embellecer los favorables comentarios acerca del país, realizaba el mito. El tiempo narraba con asombro la audacia de los rurales que aparecieron en la Exposición Internacional de Buffalo, Nueva York, en 1901: Unos doce o catorce mil espectadores estaban reunidos en el estadio, en la exposición, cuando se escapó un león. Un tiro sólo chamuscó al león cuando se preparaba a atacar al público. El domador siguió disparando, pero sin resultados. La gente corría espantada, atropellándose unos a otros para buscar las salidas, entonces ocurrió algo que los detuvo en su huida...Uno de los rurales mexicanos, sin arma alguna, con sólo una sonrisa en los labios y una reata en la mano, saltó al coso en frente del león, y con una imperiosa mirada y un valor extraordinario procedió, haciendo restallar la reata como un látigo, a llevar al león hacia su jaula, todos, hasta el león, estaban sorprendidos y pasmados.

Cuando la multitud comprendió lo que había ocurrido que el rey de los animales había sido vencido por el poder magnético de una mirada imperiosa, la ovación fué más ruidosa

(198) Griffin, Salomon B. "Mexico of to day" Pag. 103 Harper - and Brother Nueva York 1886. Abundan los Ejemplos. J. H Bates. Notas of a toor in Mexico and California. Pag. - 44.

que el pánico. La multitud alzó en hombros al policía rural Fernández y lo llevó hasta su alojamiento. Y para culminación del drama, el domador se volvió loco y así está todavía". (199)

La prensa internacional aclamaba a tambor batiente al cuerpo de policía rural; el illustrated Buffalo Express explicaba que estos rurales son algo semejante a los antiguos Rangers de Texas, pero si esto fuera posible, son aún más duros que los Rangers. Criados desde la infancia entre los cerros y valles del antiguo México y acostumbrados no sólo a la monta sino también a vivir con las más escasas raciones de comida y sin necesitar más cama que los verdes campos ni otra cobija que un sarape, los hombre reclutados por los rurales son un terrible tipo de soldados. Pueden perseguir a un delincuente por cientos de millas, durmiendo en el bosque o las montañas, a veces con buena alimentación y otras subsistiendo tan sólo con maíz humedecido en agua e ingerido crudo.

"Tal es el soldado como quien dice una mezcla de gente del fisco y policía montado cuyo nombre llena de terror al ladrón o el asesino en México. El ladrón sabe bien que con esta tropa detrás de él, su causa está perdida. La idea

fija del rural es capturarlo, vivo o muerto, le da igual, pero tiene que capturarlo, y en general lo consigue. A los rurales se debe que el interior de México esté tan exento de crímenes, que los trenes y los bancos no sean asaltados, y que sean tan raros los asesinos y los asesinatos. En todo México hay rurales. Cada población, pequeña o grande, tiene su parte. Desde todos los trenes puede vérselos." (200)

También abundan los pequeños mitos. En 1911, al inundar la revolución el país, se intensificó la formación de imagen:

"Los rurales son jinetes escogidos y grandes tiradores, seleccionados entre los vaqueros de las indómitas serranías y las planicies desérticas del norte de México (...) El hecho de que entre ellos haya muchos forajidos y bandidos notorios aumenta su eficacia en el combate (...) Tienen perros de busca entrenados para acosar a los fujitivos y hasta detener el caballo de su amo por la brida (...) El caballo de un rural mexicano hará parecer poca cosa a los mejores caballos de polo de Estados Unidos." (201)

(200) Periódico. Illustrated Buffalo Express. 2 de junio de 1901. Pág. 8

(201) Periódico. Mexican Herald. 25 de junio de 1911. Sección 2. Pág. (1-8).

"Qué importaba que un tercio de los rurales nunca montaran a caballo; o que los inspectores descubrieran que buena parte de las monturas estaban agotadas, mal alimentadas, ciegas o cojas; que los reclutas bisoños casi no supieran montar aquellos potros, apenas domados o entrenados, que les asignaban al alistarse; o que el herrero destinado a una unidad le tuviera miedo a los caballos. Aquellos expertos caballistas enviados a representar a México en las exposiciones extranjeras tal vez no fueran rurales. Sin duda no eran el rural promedio, sino un grupo especial reservado para el espectáculo". (202)

"Las quejas relativas a rurales abusivos inundaban la oficina del inspector general, pero no podía disciplinarlos, porque entonces se irían con los bandidos, tales realidades hacían perder más prestigio al gobierno; el ejército federal apoyó por lo general a Huerta, aunque su lealtad era insegura. Los rurales se dispersaron en todas las direcciones políticas, y cambiaban de campo a voluntad; la mayoría parecían seguir siendo bandidos de corazón. Por lo menos ninguna de las opciones políticas existentes convenía a sus gustos.

Por la naturaleza de su trabajo, la policía suele

(202) AGN, Leg. 729, Exp. Acuerdo del Sr. Ministro; Leg. 908, Exp. Juan J. Jiménez; Leg. 1672, Exp. Diversas órdenes.

vacilar cuando se encuentra frente a una revolución de verdad. A diferencia de los soldados, sus miembros no son extraños lanzados súbitamente a una colectividad para reprimir el desorden: están en contacto diario con el pueblo, y vacilan en enfrentarse a conocidos de los cuales dependen en muchos sentidos. Los policías tienen también más ambición personal que los soldados. Podrán ser perros guardianes de la sociedad, o al menos de los segmentos que están encargados de cuidar, pero también se guardan a sí mismos, cosa que no cambia la profesionalización. Cuando se ven en pleno desorden social serio, tienden a quedarse con el triunfador.

La fuerza de policía rural de México era un híbrido de obediencias e intereses propios, tanto que en 1913 se desintegró ante la nueva presión. Para el verano de 1913 habían estallado actividades guerrilleras de muy diversos tipos en Guerrero, Tepic, Zacatecas y Michoacán. Pancho Villa reunió una fuerza enorme en Chihuahua. Los bandidos adoptaban la posición política que mejor se acomodaba a su impulso y saqueaban a voluntad.

"El Presidente respaldaba con entusiasmo y encarecía las exageraciones y las ideas equivocadas relativas a la fuerza de policía rural. Si los observadores la consideraban como organización gigantescas y excelente, bien. Si los bandidos se volvían policías, excelente. Que la burguesía se engañara

con la seguridad de sus posesiones. El Presidente creaba sistemáticamente pompa y circunstancias para alimentar las imaginaciones.

Las unidades enviaban a sus mejores jinetes a eventos especiales en la capital, donde los uniforme de cueros limpios y bellamente adornados reemplazaban a los polvorientos y raídos de uso diario.

El primer mandatario presidía un banquete anual en honor del cuerpo de rurales, aunque asistían más diplomáticos y dignatarios que guardias. El día de la fiesta, a las nueve de la mañana, un oficial de la organización apostaba rurales elegantemente montados en un recorrido de cinco kilómetros a lo largo del hermoso paseo de la Reforma, desde el bosque de Chapultepec hasta la glorieta de Colón, memorable por sus hermosos macizos de flores. El carruaje presidencial llegaba a eso del mediodía. Entonces el Presidente pasaba revista a las tropas desde el balcón del Tívoli Elíseo, un magnífico restorán con suntuosos jardines y casino, todo ello reservado exclusivamente a la élite. Era una noche sólo para hombres en el banquete: nada más asistían los altos dignatarios del gobierno, los generales del ejército y los diplomáticos extranjeros, junto con algún corresponsal de prensa, poetas y novelistas. Cualquier caballero que tuviera cierta importancia en la sociedad ansiaba recibir una invitación.

En el banquete, el dictador brindaba por los rurales, garantía de la paz y seguridad del pueblo, que no sólo protegían a los agricultores de los bandidos, sino que además defendían la inocencia de mujeres y niños contra los malvados.

Los altos jefes militares de Estados Unidos estaban tan impresionados por lo que sabían de la fuerza de policía rural de México que en 1898 trataron de reestructurar la policía rural de Cuba, regida en ese entonces por el gobierno militar de Estados Unidos. Durante varios meses, el personal del ejército estadounidense estudió los documentos y expedientes de los rurales en la ciudad de México para poder aplicar a la Cuba de la posguerra la organización y la misión propias de esta institución mexicana, pero la prensa de México dudaba de las intenciones de lo yanquis. El Tiempo insinuaba que los estadounidenses estaban recogiendo datos de inteligencia militar sobre la principal policía mexicana para después lanzar una agresión contra sus vecinos del sur. E instaba al gobierno a "imitar los elocuentes ejemplos de prudencia, astucia y previsión" que daban los estadounidenses cuando planeaban el futuro de su país. Los datos relativos a la policía rural sin duda iban a parar a los archivos de la inteligencia estadounidense, y sin embargo no eran muchos los mexicanos a quienes se dejaba investigar sobre ellos. El exhaustivo informe preparado por los estadounidenses acerca de la policía rural puede hallarse en Washington, D.C., pero su pista se pierde en los

archivos nacionales de estados Unidos." (203)

"Toda esta formación de imagen de la policía rural, cuidadosamente preparada, llegaba sin duda a aquellos que el Presidente consideraba más importantes para su política y sus programas. Los capitalistas veían segura su inversión en un país patrullado por los rurales. Las mayorías de la capital, que aclamaban alocadamente a los rurales en los desfiles, indicaban el fervor nacionalista que podían inspirar los integrantes de la institución. Pero, ¿Y los mexicanos comunes y corrientes, entre los cuales laboraban los policías? En gran parte no les afectaban los mitos: conocían la realidad de los guardias y parece que tanto los admiraban, o cuando menos respetaban, por su machismo como les temían y detestaban por sus abusos.

Los mexicanos del común mataban rurales así como los rurales mataban bandidos: para asegurarse doblemente de que el enemigo no volvería, porque cada adversario atribuía al otro poderes que lo hacían superior al mortal". (204)

-
- (203) Periódico. NEW YORK TIMES. 23 de julio de 1899 Pag. 8.
Periódico. EL TIEMPO. 7 de julio y 7 de septiembre de-
1899 Pag. (2 y 2) y otras.
- (204) O'Hea, patrick A. Reminiscencias de la Revolución Mexicana. Mexico Editorial Fourhier. Pág. 185. 1966.

La fuerza de policía rural, difunta hace tiempo, todavía sigue enmarañada en un gigantesco mito. Debido a que los rurales estuvieron íntimamente ligados a una dictadura oficialmente detestada en México para legitimizar una revolución proclamada, su reputación ha quedado oscurecida, aunque no muy disminuida. Todavía queda algo de temerosa admiración. Porfirio Díaz, apoyando principalmente por un afán nacional de declarar a México pacífico y seguro, inventó a sus policías federales, sus rurales una reputación que todavía perdura.

Según Vanderwood en su multicitada obra para el desarrollo de este capítulo. "el actual equilibrio entre orden y desorden, el futuro de México todavía está ligado al del resto del mundo y marcha con él. Ese poderoso aliado del desorden los impredecibles e incontrolables giros del capitalismo internacional sigue siendo ominoso, quizás hoy más que nunca y sobre todo para un país que ha tenido un apreciable crecimiento económico, pero en el cual ha seguido aumentando la diferencia entre los ricos y los demás. El afán de mejoramiento personal en muchos mexicanos tal vez sea más fuerte y más frustrado que nunca. Es seguro que muchos han subido algunos peldaños de la escala social, pero no sería necesario un gran trastorno para que otra vez se fueran para abajo. Y los rebeldes trabajan. El bandolerismo, que recuerda a aquellos grandes bandidos mexicanos del pasado, se ha reforzado con una nueva veta de terrorismo urbano".

El orden y el desorden siguen enfrentados, siempre y por doquier. La relación entre los dos es eternamente precaria y temporal, y la rigen condiciones no siempre bien delimitadas. Los países siempre sentirían la incesante competencia entre los dos; es inevitable. El orden genera desorden y en el desorden hay un orden. Tanto el Estado como el individuo echan mano de uno u otro para la consecución de sus fines. Tarde o temprano el desorden renovará activamente su reto al orden existente, y todavía está por verse la figura de la sociedad que saldrá de esa turbulencia."

D. EL SIGLO XX Y EL DESENVOLVIMIENTO DE LA POLICIA MEXICANA.

Enuncio en este apartado el nacimiento del siglo XX con el fin de dividir los períodos Históricos en que se fue poco a poco desarrollando y estructurando la policía en México, sin dejar de reconocer que en este siglo cobran matices importantísimos los aspectos, económicos, sociales y jurídicos con los cuales se reubico aun más a México, como el país del futuro con grandes posibilidades de ser una de las Importantes en el Mundo.

Independientemente de que el Regimen de Don Porfirio Díaz Abarco 11 años, correspondientes al siglo XX, considero que este siglo cobra matices importantes a partir del momento en que sube a la presidencia de la República Mexicana Don

Francisco I. Madero; período al que han denominado "Post-porfiriano", ya que el Presidente lego el poder a el vicepresidente, y por si fuera poco quedando el mismo gabinete del gobierno anterior, sin embargo un podemos negar que con ello se enmarca una nueva faceta del estado Mexicano a 11 años aproximadamente de iniciado el siglo XX.

Corrian los años 1909-1910 cuando en la Ciudad de México estalla la Revolución, el país cae en un estado de angustia; para el sector minoritario de la sociedad, la clase pudiente y poderosa, es inconcebible lo que esta ocurriendo.

La ciudad es puesta en Estado de Sitio. El ejército se hace cargo de la seguridad pública. Prácticamente desaparece la gendarmería. Muchos de sus miembros son enrolados en las fuerzas regulares, otros regresan a sus lugares de origen y se incorporan a las filas revolucionarias. Los pocos que quedan dentro de la policía se dedican a auxiliar a los servicios médicos de emergencia, hay poca actividad policiaca y no hay presupuesto para sostenerla.

En esta época de crisis se dota a los policías de un uniforme modesto de algodón, su corte es sencillo y no se les entrega armamento de servicio, el pantalón es de dril, de color café claro, saco de guarnición cerrado el cuello en una hilera de botones. La gorra es de tipo legionario,

dura, con insignias al frente y visera acharolada.

El 16 de septiembre de 1911, el presidente interino Francisco León de la Barra, manifestó en su primero y único Informe de Gobierno "se han hecho las reformas que tienden a producir mayor eficacia, aumentándose el personal de la gendarmería de a pie con un segundo jefe, un comandante, un primer ayudante, 24 oficiales, 24 gendarmes de primera y 2,400 gendarmes de segunda. En la gendarmería montada se han aumentando 200 gendarmes, un comandante y segundo jefe, y en la compañía de bomberos se agregaron 80 hombres".

Debido a la intranquilidad y agitación reinante en la República en el año de 1912, las funciones de policía estuvieron a cargo de la guardia nacional, cuerpos de seguridad, gendarmes y de grupos de particulares organizados para otorgar garantías en las ciudades.

El día 10. de abril de 1912 en sesión ordinaria del Congreso, se marcaron distintos puntos relativos a la administración del país, y por supuesto de la ciudad, entre éstos se establecieron los concernientes a los Reglamentos de Policía, de los que se dijo que: "...El gobierno del Distrito ha sometido a la Secretaría de Gobernación proyectos de reformas importantes a diversos servicios públicos, tales como el Ramo de casas de empeño; de loterías y rifas, diversiones

públicas y circulación de automóviles. la casa de corrección para varones, en Tlalpan, y los edificios de las comisarias Quinta, Sexta y Séptima, han sido objeto de notables ampliaciones o reformas. Se ha construido con todas sus dependencias, un edificio destinado a comisaría, en la plaza de Concordia, y ha sido mejorado el servicio de policía aumentándose, en cifra importante, el número de gendarmes montados." (205) Esta primera aclaración del gobierno Maderista, demuestra la forma en que cambio la visión administrativa, en fin, los trabajos se revisaron paulatinamente; para el 19 de septiembre de ese mismo año, el Ejecutivo dedicó su atención a los servicios de policía local, se manifestó a este respecto que a principios de abril, se había formado un batallón de policía, llamado de Seguridad, el texto original se maneja así: "...Se ha aumentado el número de gendarmes con trecientas plazas, más, con sus respectivos oficiales, y se ha organizado en alta fuerza de gendarmería montada, formándose otro cuerpo con ochocientos treinta y tres plazas. A ambos cuerpos se les ha proporcionado fusiles y ametralladoras. El cuerpo de Bomberos se ha mejorado notablemente. El Ejecutivo cree que con tales elementos garantiza plenamente, la vida y los intereses de los habitantes del distrito Federal". (206)

(205) México a través de los informes Presidenciales, P. 564.

(206) *ibidem*. p. 270.

Observemos detenidamente el texto anterior ya que en él, se engloban todas las alternativas de policía y lo que se creyó era de necesidad, ante la seguridad del Distrito Federal, así, y como se comentó se creó el "Batallón de Seguridad", el que prestó útiles servicios a la metrópoli, y que provocó se aumentara el número de policías, ya fueran de los gendarmes, como de los llamados de caballería, mismos a los que armaron con fusiles y ametralladoras, ésto fue, lógicamente, para intentar controlar la situación efervescente que se vivía, por el movimiento mismo, que descontroló los procesos de orden y desarrollo del Distrito Federal, los que intentaron controlar con las medidas anteriores, ya fueren policíacas o de Bomberos en los incendios.

Fue lo único que el Gobierno Maderista pudo realizar.

Así llegamos a la Decena Trágica en febrero de 1913. La revuelta de la ciudadela, el cañoneo en el centro de la ciudad, las pilas de cadáveres cremados en los llanos de Balbuena, la traición de Huerta y el asesinato de Madero y Pino Suárez.

En febrero de 1913, en materia de policía se reforzaron algunos cuerpos para controlar la mecha de inconformidad que se encendió, así que "...Aunque las labores del gobierno del Distrito Federal han tenido un aumento notable por razón

de la actual situación política, se han satisfecho con anti-
gencia, debido al mejoramiento que se han venido realizando
con el personal de los diversos servicios de policía. Los
regimientos primero y segundo de la gendarmería montada, toma-
ron la denominación de 14 y 15 regimientos de caballería,
y pasaron a depender de Guerra desde el día 10. de julio.
con este motivo ya se procede a la formación de un nuevo regi-
miento de gendarmejría"...Así y sin más, se argumenta en el
Congreso que función manejaría la policía en ese período,
aumento de policías para controlar la situación política,
además en la misma obra se indica que "La gendarmería tuvo
un aumento de 572 plazas y se compraron 500 pistolas Colt para
el nuevo personal. Fueron adquiridos dos lotes de la 6a.
de Mesones y en la 9o, del Factor, para la construcción de
las comisarías, segunda y tercera, y se estan llevando a cabo
en el edificio de la sexta obras de reparación". (207) Estos
fueron los actos de reforzamiento de la policía en ese período.

Orden y desorden no son contrarios, son cuestión
de equilibrio. Un desorden sustancial existió siempre dentro
de esta época.

(207) Ibidem. Págs. 591 y 594

Miles más fueron los que se sumaron para el acoso final y, cosa nada incidental, para recoger los frutos del desorden. Mientras ejércitos numerosos y mal definidos arrollaban el sur en dirección de la capital, en el norte se iniciaban negociaciones de paz. Aunque éstas prosiguieron, en la primera semana de mayo los rebeldes tomaron Ciudad Juárez. El desorden estaba a la orden del día; era el modo de aliviar las frustraciones y hallar satisfacciones personales. De ninguna manera podía Madero dar satisfacción a tales anhelos, aunque quisiera, y es probable que no tuviera esa intención. Eran demasiados los revolucionarios que se lanzaron con él al desorden como medio de lograr un cambio sustancial, y muchos imaginaban un nuevo México que no concidía en nada con los planes de su proclamado líder.

Por encima de todo, Francisco I. Madero se proponía detener la rebelión, tarea nada fácil cuando eran tantos los que seseaban que prosiguiera. Muchos mexicanos veían en el desorden la oportunidad de cambios importantes, y por eso, cuando Madero trató de refrenarlos, lucharon aún más furiosamente. Lo que había empezado como reforma de clase media derivada hacia la revolución popular. En nombre de la justicia social, la gente agarraba para sí lo que no podía conseguir de otro modo. Otros reaccionaban a la explotación y a las injusticias pasadas; para ellos había llegado la hora de saldar cuentas. Los sindicatos agitaban. los rivales polí-

ticos maniobraban buscando posiciones. Algunos capitalistas aspiraban a reformar el sistema para que les favoreciera más; otros capitalistas defendían lo que tenían. Los extranjeros buscaban un estatus especial con cualquier régimen. Los guerrilleros exigían trabajo remunerado y recompensas especiales, porque si no, optarían por el bandolerismo. Muchos se hicieron bandidos de todos modos; ellos querían progreso, no paz. Se formaban bloques de poder, luego chocaban y se desmoronaban en un diluvio de exigencias que ningún gobierno podía satisfacer, ni el de Madero ni los de sus sucesores inmediatos. sólo para fines de 1915 tuvo una facción los cañones necesarios para establecer una tambaleante tregua.

"Los guerrilleros vueltos bandidos también estaban sueltos. No se trataba de los bandoleros de la época que siguió a la Independencia que sólo tenían una vaga noción del mundo criollo en que querían entrar. Esta nueva clase era producto del desarrollo y estaba impresionada y aún excitada por sus posibilidades. Habían visto el progreso y querían una parte para ellos, sabían que los vencedores de aquella contienda serían los que dictarían el futuro de México. Algunos no querían unirse al sistema y pregonizaban el cambio. Tenían una visión francamente política. Había también muchos, como Emiliano Zapata, que querían volver a los tiempos antiguos, que consideraban mejores. Al producirse el desenlace de la dictadura, individuos de muy distintas ambiciones hacían

los cabos sueltos. En lugar de recompensa, muchos preferían el saqueo. Los guerrilleros de los alrededores de Durango habían conseguido que se les prometiera el derecho de saquear durante dos horas las ciudades que tomaban en nombre de la Revolución. Estas oportunidades no se desaprovecharon. Un líder insurgente de Sonora amenazó con atacar la capital, hermosillo, si no se le pagaba 20 mil pesos. Unos bandidos como membrete de revolucionarios aterrorizaban en las haciendas de Guanajuato y Chiapas. El estado de Guerrero quedó literalmente aislado del resto del país porque los bandidos cortaron las comunicaciones para saquear a gusto.

Los residentes que trataban de proteger su dinero y sus propiedades. Algunos civiles se pusieron uniformes aquí en ciudad de México y pillaron a los comerciantes de la ciudad en nombre de la rebelión. La revolución democrática mexicana se convirtió en una orgía popular, aunque no necesariamente alocada." (208).

"Madero y sus consejos habían previsto que habría algún desorden después de la victoria, pero no tanto, al igual que sus predecesores que tomaron el poder por la revolución

(208) Ponce de León Gregorio. "El Interinato Presidencial de 1911". Imprenta y fototipo de la Secretaría de Fomento Pág. 66 . México 1912.

una vez alcanzado el triunfo no tenían lugar para sus luchadores, o tal vez muchos guerrilleros nunca tuvieron la intención de seguir apoyando la limitada revolución maderista. Aunque esta vez la turbulencia era peor que nunca, porque Madero con razón desconfiaba abiertamente de muchas de los jefes rebeldes que le habían abierto el camino al Distrito Federal. Por eso se decidió conservar el ejército porfiriano (excepto algunos jefes de muy alto rango a manera de baluarte contra el desorden para desarmar a cuantos revolucionarios fuera posible y colocar a los demás en una fuerza de policía rural incrementada junto a los rurales del antiguo régimen. Madero esperaba que el ejército porfiriano serviría lealmente al nuevo gobierno por el bien del país, que la inmensa mayoría de los insurgentes se conformarían con unos cuantos pesos por sus armas y servicios y que los rurales porfirianos podrían mezclarse con los ex guerrilleros sin agriar la mezcla. Es decir, quería que el ejército y la policía porfirianos disciplinaran su revolución." (209)

Los rebeldes a los que se instaba a deponer las armas por unos pesos raramente lo hicieron, y el gobierno no podía darse el lujo de insistir ni de castigar a los transgresores. No se trataba de los hombres de Madero: eran los de Pascual

(209) Periódico. El Tiempo. 6 y 11 de junio de 1911 pág. 1 y 2
Periódico. Mexican Herald. 28 y 31 de mayo de 1911 pág.
1, 2 y 3)

Orozco, Ambrosio Figueroa, Villa, Zapata y cientos de otros comandantes guerrilleros ahora menos conocidos, pero igualmente importantes. Una palabra de cualquiera de aquellos jefes desencadenaba su horda. Orozco consideró tan pequeña la prima de licenciamiento, que aconsejó a sus tropas saquear la ciudad de Chihuahua. Zapata no quería las armas sin que se atendieran sus demandas de reforma agraria en Morelos, basta de promesas de Emiliano Zapata. El mismo hermano de Madero reconocía la imposibilidad de disciplinar a gentes ambiciosas, que habían combatido contra Díaz, que volvieran sin recompensa a su vida anterior a la revolución.

El bandolerismo florecía como en un retroceso al siglo XIX. Esos descontentos y bandidos tenían que ir a parar a los rurales.

La delicada tarea de reclutar para los rurales a los ex rebeldes, muchos de ellos ahora bandidos, no se le atribuyó a ningún revolucionario de talla sino a un general porfiriano, Clemente Villaseñor.

"El presidente Madero, que en un principio había aceptado negociar con los bandidos, pedía a su Congreso, en diciembre de 1911, que suspendiera los procedimientos constitucionales de juicio para los bandoleros en los sectores más infestados de la República. Era otro expediente aplicado

a un problema eteramente nuevo, pero los legisladores asintieron y las autoridades militares y civiles podían juzgar y ejecutar a los bandidos in situ. Los jefes de la policía rural recibieron las mismas facultades extraordinarias, no así los miembros regulares del cuerpo, porque se temía que hicieran "toneraldas de jamón endiablado con la carne de sus víctimas". Esto no impedía que los guardias emplearan la ley fuga con el mismo fin. El estricto decreto no sólo hizo poco por disuadir del bandolerismo sino que minó la posición política de Madero. Sencillamente no parecía propio del "Apóstol de la Democracia" andar reprimiendo las libertades individuales apenas un mes después de llegar al cargo." (210)

"La desilusión con el Presidente se volvía disgusto, y después revlución. La reacción no era sólo consecuencia de la política de Madero; algunos de los suyos, de más alto nivel, no habían estado verdaderamente con él desde el principio.

Para el otoño de 1911, las negociaciones con Emiliano Zapaga se habían deteriorado hasta llegar a la rebelión, limitada en lo principal a Morelos, pero ferozmente destructiva y amenazando extenderse. Zapata exigía propiedades para los campesinos del estado, pero Madero había establecido rígidas prioridades: la paz primero (entregar las armas) y la reforma

(210) Periódico. El Imperial. 12 y 19 de Enero de 1912. Pág. 5 y 1 28 de julio de 1912. Pág. 2.

agraria después. Zapata veía las cosas exactamente a la inversa. El debate terminó cuando las tropas federales mandadas por Victoriano Huerta pasaron por alto las órdenes de Madero de esperar cerca de Cuernavaca y avanzaron hacia los puntos fuertes zapatistas. Hombres astuto y peligroso este Huerta. Madero ordenó la destitución de Huerta por esta desobediencia, pero ya Zapata había perdido la confianza en la revolución de Madero, Ahora libraría sus propios combates." (211)

"El gobierno entró a tropezones en este periodo, con el desorden carcomiendo sus puntales. Era sólo cuestión de tiempo. Hubo momentos de alborozo entre quienes buscaban la paz cuando el alzamiento, tanto tiempo esperado, de Bernardo Reyes falló en Linares, Nuevo León, y otro tanto ocurrió con el de Félix Díaz en Veracruz, y ambos fueron aprisionados. El ejército al manda de Huerta, resucitado por el estado de emergencia nacional, empujó a Orozco y a Vásquez Gómez al exilio. Estos movimientos revolucionarios, naturalmente, debían resolverse, pero su represión quitó al gobierno más adelante la vitalidad que necesitaba para combatir a los bandoleros y otros factores de desorden que habían dejado al gobierno nadando en el caos. Los rurales no sirvieron de ayuda. La introducción al por mayor de tipos bandidos en sus filas

(211) Meyer Michael, C. Huerta: A political Porfrait. Lincoln, University of Nembraska Press. Págs. 21-26. 1972.

simplemente legitimaba el bandidaje como labor de policía. A la policía debe pagársele, y bien, ya sea por suscripción pública, por corrupción o por ambas cosas, pero ningún gobierno puede dejar que haga lo que quiera." (212)

"El gobierno ni siquiera sabía cuántas unidades de policía rural tenía. Individuos que se proclamaban ex revolucionarios juntaban bandas de hombres armados y solicitaban (exigían) su ingreso en el cuerpo. Madero los tomo a todos, incluso a delincuentes recientemente puestos en libertad que se ofrecían a servir en la policía. El Presidente declaró al congreso en abril de 1912 que habían sido organizadas setenta y tres unidades de policía rural, aunque pocas de ellas tenían todavía completa su dotación de hombres.

Pero Madero tenía otras necesidades; seguía aspirando a volver policías a la mayoría de aquellos molestos bandoleros, y darles un trabajo remunerado al servicio de su gobierno. Al parecer nunca se le ocurrió que las gentes temerarias quizá no desearan servir a su gobierno. En sesión legislativa dijo, en septiembre, que el país necesitaba sesenta y siete unidades de policía, y para 1913, el gobierno hablaba de más de dieciocho mil rurales, que era cinco veces más que en tiempos de

(212) Ponce de León Gregorio. Ob. cit. pag. (228).

Díaz, y más también que el ejército porfiriano. Quizá todo ello pareciera bien en el papel, pero sobre el terreno era otra cosa." (213)

"Madero no podía pagar a su policía lo suficiente para amansarla. Algunos quizá quisieran del gobierno algo más que la paga. Para los dos tipos de policía, el desorden ofrecía más posibilidades, y por eso los rurales del Presidente servían más al desorden que al orden.

"Santa Anna, Maximiliano, Juárez, Díaz, Madero y ahora Huerta a la cabeza del gobierno heredaron la tarea de apaciguamiento en nombre de quienes los eligieron. En pleno holocausto, Huerta trató de reorganizar y reformar su ejército y la fuerza de policía rural. El ejército se organizó en diez divisiones, cada una de ellas al mando de un general, y el Presidente autorizó el reclutamiento de hasta doscientos mil soldados. Y la leva funcionaba en grande. Pero apenas cubría los objetivos de Huerta, y sin duda le creó muchos más enemigos. (214).

(213) Memoria de Gobernación (1911-1913) pag. (59) AGN. Leg. 898, Exp. Varios etc.

(214) Meyer Michael C. "Huerta". ob. cit. pags. 99, 98, 99.

"Siendo como eran gente corriente insatisfecha, la mayoría de los rurales planteaban un problema especial. Huerta puso primero a los hombres del cuerpo bajo una vigilancia militar especial con los "exploradores", lo que significaba que seguían funcionando como rurales, si bien bajo la dirección del ejército. Pero los hombres resultaban tan poco confiables (más de 50% desertaron) que el exasperado Presidente los mandó a todos en agosto de 1913 al ejército regular y ordenó a su inspector general de rurales que formara un cuerpo de policía enteramente nuevo siguiendo el patrón porfiriano.

"El gobierno trataba de configurar la policía con una larga lista de reglamentaciones: las infracciones en actos de servicio acarrearían multas, los caballos arrebatados a ciudadanos habría que devolverlos, los oficiales necesitaban un pase para dejar el puesto, y habría medallas y recompensas para los que cumplieran en forma sobresaliente. Unos profesores de música de la universidad nacional formaron una banda de la policía rural para elevar la moral, y con el fin de poner coto a los elevadísimos gastos de parque durante el combate, se mezclarían cartuchos desmontados junto con los regulares. Esto hacía a los hombres del cuerpo considerar la rapidez con que usaban su parque, puesto que tratar de preparar los cartuchos nuevos bajo el fuego podía resultar fatal. Nunca se puso a prueba verdaderamente el temple de aquellos nuevos rurales, ya que sólo tuvieron unas cuantas

escaramuzas con el enemigo antes de que se hundiera el régimen huertista. Pero la atención que les había dedicado Huerta señalaba el tipo de gobierno que deseaba establecer: una dictadura personal apoyada en una fuerte policía central.

El primer día que ocupó el puesto, Huerta había prometido el congreso restablecer la paz "cueste lo que cueste", más para 1914 eran muchos los que sabían que no podría cumplir su promesa, y comenzó la competencia por nuevos padrinazgos.

Pero ¿a quién dirigirse? nadie podía predecir cuál sería el resultado de aquella desorganizada lucha por el poder. A fines de junio, Villa embistió Zacatecas y la tomó, y empezó la competencia por la capital. El rebelde que la tomara sería probablemente el que gobernaría. Luego hubo en junio una paz negociada. Huerta dimitió el 15 de julio y se exilió. Los carrancistas ocuparon nerviosamente la capital, sin perder de vista a Villa en el norte y con las tropas distribuidas estratégicamente para impedir el avance de Zapata desde el sur. El ejército federal y los rurales se dispusieron en agosto a lo largo de las vías de ferrocarril al norte de la capital para ser desarmados y licenciados. ¿Habría paz o sería solo un momento de calma en la lucha? (215)

(215) González Ramírez Manuel. "La capitulación del ejército ante Carranza y obregón" Ediciones del Patronato de la Historia de Sonora. Pags. 27-30 México 1964.

El día 20 de agosto de 1914, entró Venustiano Carranza a la capital, en esa fecha expidió un decreto en el que estipulaba que en acatamiento de artículo 3o. del Plan de Guadalupe referente al Poder Ejecutivo de la Unión, el cual es el siguiente: "El C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército constitucionalista se ha servido dirigirme la nota que sigue:

"Habiendo sido ocupada esta capital por el Ejército Constitucionalista de mi mando, de conformidad en el artículo 3o., del Plan de Guadalupe, de veintisiete de marzo de mil novecientos trece, con esta fecha me he hecho cargo del Poder Ejecutivo de la Unión". (216)

A partir del 1o. de diciembre de 1916, se manejó que "...el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular", "Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; por que según el Artículo 16, nadie podrá ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige". La intención fue el contro-

lar el "reterismo" que se gestaba cotidianamente. Las actividades en materia policiaca fueron únicamente para reordenar a los ciudadanos, y controlar los delitos que la misma revolución estableció al darse los enfrentamientos entre los mismos revolucionarios. (217)

Los trabajos fueron varios en este gobierno, pero en materia de policía, se manejó según la Ley de organización del Distrito y Territorios Federales girada el 14 de abril de 1917, en su Capítulo VII, referente a la seguridad Pública el cual indica:

Artículo 38o. En las poblaciones del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, la Seguridad Pública estará a cargo de los Ayuntamientos respectivos; y por lo tanto, a éstos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la ciudad de México y de la población que sea la cabecera de cada territorio, la que dependerán del respectivo Gobernador, siendo éste quien nombre y remueva libremente a las personas que las integren, aunque los sueldos de éllas sean cubiertos con los fondos municipales, a cuyo efecto se entregarán mensualmente a la Tesorería respec-

tiva las cantidades que fueren necesarias.

Artículo 39o. La Policía, para la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, está a cargo de los gobiernos respectivos, y los miembros de aquella serán nombrados y removidos libremente por dichos gobiernos hecha excepción del Inspector General de Policía del Distrito Federal y cada territorio que sólo podrá ser nombrado y removido, con aprobación del Presidente de la República.

Artículo 40o. Para ser Inspector General de Policía en el Distrito federal y en cada territorio se requiere;

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos.
- II. Ser mayor de veinticinco años.
- III. Saber leer y escribir.
- IV. Tener buenos antecedentes de moralidad...."(218)

Así encontramos que como autoridad directa de la Policía del Distrito Federal se encontraba el Inspector General

quien dependía del Gobernador, pero su puesto estaba designado directamente por el presidente de la República; ésto afianzaba, como en casi todos los períodos históricos del país, la importancia total de que el dirigente policiaco fuera un ciudadano digno y lo suficiente honesto para llevar a triunfal camino la "buena policía" y el "buen Gobierno" de las ciudades.

Los primeros esbozos del México Moderno comenzaron a tomar forma y a definir su contorno en Querétaro con al Constitución de 1917. Para entonces, la ciudad de México había pasado por etapas de inestabilidad e incertidumbre sobre el futuro del país.

Esta situación se reflejaba en los cuerpos de seguridad pública. Había constantes cambios en las fuerzas de mando y las decisiones operativas se alteraban de un día para otro:

Fueron 10 años que los capitalinos se acostumbraron a vivir en la zozobra constante, entre hambre y epidemias. A ver como si nada a los hombres de los carretones recoger muertos en las calles, a hacer colas en las panaderías, a las tiendas de ultramarinos con las puertas cerradas y atrancadas. A una sociedad en crisis, en la que algunos alentaban esperanzas de cambio y otros añoraban los tiempos de don Porfirio.

Durante los dos años siguientes reinó el desorden mientras los mexicanos se mataban entre ellos por el derecho de dictar ritmo y rumbo a la nación, de moldear un nuevo orden a partir del desorden presente. Naturalmente, había ideas contrapuestas acerca de la forma y la composición de todo orden nuevo. La Constitución de 1917 confirmó el nuevo orden, que no difería fundamentalmente del antiguo. Los vencedores resultaron ser reformistas, no revolucionarios, y siguieron fieles a las normas generales de la dirección nacional establecida por la reforma decimonónica y reforzadas por el porfirato. México seguía siendo capitalista y quedaba quizá aún más firmemente ligado a la inversión extranjera.

En la turbulencia pasada del país puede discernirse un orden definido, y también empezó a aparecer con la revolución un esbozo provisional. El empuje burgués del movimiento está bastante bien entendido pero quizá se haya subestimado la oposición de campesinos y obreros a ese rumbo. Por la observación parece advertirse que la gente más común y corriente que se rebeló buscaba mejorar dentro de una sociedad establecida; pero el impulso para un cambio significativo, aunque no bien declarado, tal vez fuera muy fuerte. Tampoco se ha analizado cuidadosamente el sentimiento de la inmensa mayoría de mexicanos que no se rebelaron. No es necesariamente verdadero que a los que no se alzarón o no se sumaron a las rebeliones no les importara el resultado, también es preciso saber más acerca de la índole de la burguesía que fué la que hizo la

revolución y al final se quedó con ella. ¿Dónde estuvieron sus cismas?; ¿Dónde hallaron aliados los rebeldes burgueses? La mezcla del antiguo régimen con el nuevo está en gran parte por estudiar, aunque es evidente que la hubo.

"Y así, el orden predominaba una vez más sobre el desorden en México, con nuevos jefes en los cargos, y hasta la fecha ha dado muestras de notable capacidad de detener y adsorber los golpes del desorden. El orden no se impuso de buenas a primeras. Tres décadas de disputas, discusiones, rebeldías, experimentación y fluctuaciones siguieron a la revolución, hasta que los resultados económicos de la segunda guerra mundial consolidaron el nuevo orden, basado otra vez en el capitalismo mundial sustentador de un gobierno autoritario. Son muchos los mexicanos que se han beneficiado sustancialmente del desarrollo económico, que ha financiado una movilidad social anteriormente negada a tantos aspirantes, pero la inmensa mayoría de la gente del común se ha beneficiado poco del progreso nacional orquestado por los detentadores del poder. La retórica oficial, una pequeña redistribución de tierras (que difícilmente puede calificarse de reforma agraria) y limitados avances laborales han echado un barniz sobre las vastas disparidades sociales, junto con las promesas incumplidas y las expectativas que continuamente roen la tranquilidad nacional. Los planificadores no dejan de tener presente la fragilidad de la paz que administran, pero las consideracio-

nes internacionales, necesariamente, moldean su pensamiento y controlan sus decisiones. Y para cierto número de mexicanos, desorden sigue equivaliendo a progreso.

Durante estos Años la policia seguia realizando trabajos de vigilancia, concentrados fundamentalmente en las esquinas de los barrios asignados donde tenian un contacto estrecho y afable con los integrantes del vecindario, muchos de los cuales no saludaban por sus nombres. Hacian viajes a la demarcación correspondiente para llevar borrachines escandalosos o bien para reportar situaciones que alteraban el orden, mientras tanto los asuntos criminales levantaban gran revuelo en la opinión pública a través los granes encabezados en los periódicos como el "Imparcial" o el "Diario del Hogar". Las Comisiones de Seguridad hacian un efectivo trabajo de investigación y eran pocos realmente los hechos de sangre que quedaban impunes, aún cuando algunas gavillas de malhechores cometieran sus actos delictuosos y luego desaparecieran sin sin dejar rastro.

Pues bien al depender la Policía del Distrito directamente del Gobernador, con su enlace, que fue el Inspector General, se manejó en el Congreso el 10. de septiembre de 1917, que fue para ordenar y quitar poder al dicho inspector, y por ende es real que ningún jefe de policia puede quedar libre de determinaciones; ya que ese poder de fuerza y control

de las metrópolis, llegan a causar elementos fraudulentos, así lo observaron los Diputados del Congreso, y aprobaron que el control lo ejerciera el Gobernador. Por tal motivo se logró que: "...En virtud de carecerse de gendarmería montada, así como de destacamentos rurales, fueron creadas las fuerzas de seguridad del Distrito Federal, con dependencia inmediata en su Gobierno, y organizadas de conformidad, con las órdenes de la Secretaría de Guerra y Marina". Además que en este Gobierno de la Revolución se formó, por las necesidades de la capital, un Departamento de Tránsito. (219)

Pero aunque la actividad en ese gobierno se conformó en organizar la situación política y administrativa, fue poco lo que en acciones de policía se plantearon, siendo cierto que por lo menos se dejó una estructura fuerte como basamento.

"Años de turbulencia, pero con momentos de decisiones cruciales para el país, en que el cuerpo policiaco pasaba a un segundo plano como responsable de la seguridad, como no fuera el intervenir en pleitos de vecindario o regular un incapiente tráfico de vehículos y tranvías. Después del gobierno surgido de la Convención de Aguascalientes. Carranza regresa a la capital apoyado en la artillería de Obregón.

(219) México, a través de los informes presidenciales T.16, Vol. III. p. 20.

La prensa sigue calificando a Villa de cuatrero y Zapata vuelve a Morelos para continuar su lucha. Las voladuras de trenes por Genovevo de la O; la derrota de la División del Norte en Celaya; y en 1918 la interrupción de una película muda de Chaplin en el cine de las Flores, en Santa María de la Ribera, para anunciar la firma del armisticio que ponía fin a la Primera Guerra Mundial en el frente europeo.

En materia de policía, el presidente Venustiano Carranza dijo que se dictaron disposiciones "para reprimir con toda severidad la plaga del raterismo que se había desarrollado en esta ciudad de una manera extraordinaria".

En su informe del primero de septiembre de 1911, Venustiano Carranza señaló que según lo dispuesto por la Ley orgánica del 13 de abril, "La Policía de la ciudad depende directamente del gobierno del Distrito, que transmite sus órdenes por conducto del Inspector General de Policía quedando, por lo mismo, restringidas en mucho las facultades de ésta, y habiéndose introducido en los presupuestos relativos una economía de 18,000 pesos anuales, pues en el proyecto se asignan 27,000 pesos mientras el presupuesto de 1911 asignaba 45,000 pesos; la economía no perjudicó al servicio ni a los empleados, cuyos sueldos se han aumentado.

Señaló que el presupuesto de 1912 a 1913 fijaba en 2,000 el número de gendarmes, pero como la población de la capital aumentó, fue preciso elevar aquella cifra a 3,000. Y agregó que en virtud de carecer de gendarmería montada, así como de destacamentos rurales, "fueron creadas las fuerzas de seguridad del Distrito Federal, con dependencia inmediata de su gobierno, y organizadas de conformidad con las órdenes de la Secretaría de Guerra y Marina".

Indicó también en su informe que la labor del departamento Jurídico ha sido importante, proyectando las reformas al reglamento de la caja de Ahorros y Préstamos de la Policía, y los reglamentos para la Secretaría General del Gobierno y para el Ayuntamiento Provisional de la Ciudad de México.

"El número de consignaciones hechas al turno, por diversos delitos en el trimestre de mayo a julio, ha sido de 2,785 en la capital y de 1,960 en las municipalidades foráneas. Los aprehendidos por faltas de policía, en el mismo trimestre, fueron 11,985 en la Capital y 1,576 en las municipalidades", indicó el presidente Carranza y añadió que se han hecho reparaciones urgentes en las comisarias, reposiciones de pisos, obras de saneamiento, y el cuartel de la gendarmería está siendo reparado en sus techos, cristales, pisos y muros.

En 1918 manifestó Venustiano Carranza en el Informe de ese año que se ha procurado mejorar el servicio de policía en sus condiciones morales y económicas, "contando ya en la actualidad con un personal, así en gendarmes montados como de a pie, que se considera suficiente para las exigencias de la población. La inspección de policía ha recibido 116 bicicletas para activar algunos de sus más urgentes servicios. Con el fin de introducir orden y expedición en el manejo de los fondos, se previno a todos los presidentes municipales foráneos que concentran en la Caja de Ahorros y Préstamos de la Policía del Distrito las sumas descontadas a los gendarmes en los municipios que dirigen. Al Cuerpo de Bomberos se le ha dotado de todos los útiles indispensables para su mejoramiento, y ya ha salido un comisionado para adquirir en los Estados Unidos los implementos necesarios conforme a los modelos que señalan los últimos adelantos en la materia".

(220)

El General Alvaro Obregón tomó posesión el 10. de diciembre de 1920.

(220) Iñigo Alejandro. ob. cit. pags. (114 y 115).

Entre muchas de las actividades que en la administración de Obregón se realizaron aparecen las relacionadas con los aspectos de vigilancia y seguridad, aunque se siguieron tomando las bases y fundamentos del Gobierno anterior; a partir del 10. de septiembre de 1921 se informó un cambio del presupuesto presentado por el Ayuntamiento de la Ciudad para el Ramo de Policía, se estableció que: "En uso de la autorización que dió el Gobierno del Distrito, el H. Ayuntamiento de la Ciudad, se formó el presupuesto del Ramo de Policía para el presente ejercicio fiscal, que importa \$3,661,215.25".- Con esta medida se reforzaban fuertemente las necesidades económicas que el ramo tenía en su seno desde muchos años atrás, marcando una serie de formas de seguridad y vigilancia así como de sueldos a los integrantes del ramo, por éso mismo se manifestó en el Congreso la importancia de reorganizar las fuerzas marcando que: "El servicio de Policía de la Ciudad ha sido completamente reorganizado, aumentando su contingente con dos regimientos completos de gendarmería montada", todo ese nuevo presupuesto estuvo logrando el equipar los elementos propios para la buena policía, tomando en cuenta la cantidad de gendarmes y bomberos que la capital requería, para los primeros veinte años del siglo XX, manifestaron "Las fuerzas de seguridad pública han sido organizadas, procurándose con el mayor cuidado la selección y moralización de su personal. En la actualidad existen 1 800 gendarmes de a pie y 750 montados. La misma atención ha sido dedicada al cuerpo de bomberos

del cual próximamente se establecerán puestos auxiliares en diversos puntos de la ciudad, a fin de que los bomberos puedan ocurrir con mayor prontitud al lugar en que ocurran los siniestros". (221)

Definitivamente podemos decir, que se pusieron en manos de las autoridades muchos de los puntos que englobaron el ramo de policía y que no estaban en su totalidad reconocidos, por ejemplo, en el año de 1923 se establecieron las pautas para mejorar la vigilancia de los caminos despoblados, para tal efecto la gendarmería montada fue aumentada con seis escuadranos.

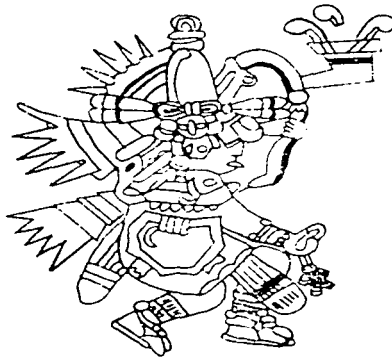
La delincuencia siempre ha permanecido en activo y la situación de inestabilidad que se daba en la Ciudad de México -en el período de 1910 a 1920, por ejemplo, hubo un total de veinte directores de la Policía y se prestaba como un campo fértil para que actuara con mayor impunidad.

En este segundo período de gobierno del presidente Carranza, surgió por primera vez en México un nuevo tipo de delincuencia a base de los secuestros, primero, y cateos, después, utilizando para ello esa novedad de la tecnología

(221) México a través de los Informes Presidenciales. F. 16. Vol. II págs. 96, 98 y 103.

QUETZALCOATL

Quetzalcóatl, fue quizás el más complejo y fascinante de todos los Dioses mesoamericanos. Su concepto primordial, sin duda muy antiguo en el área, parece haber sido el de un monstruo serpiente celeste con funciones dominantes de fertilidad y creatividad. A este núcleo se agregaron gradualmente otros aspectos: la leyenda lo había mezclado con la vida y los hechos del gran Rey sacerdote Topiltzin, cuyo título sacerdotal era el propio nombre del Dios del que fue especial devoto. En el momento de la conquista, Quetzalcóatl, considerado como Dios único desempeñaba varias funciones: Creador, Dios del viento, Dios del planeta Venus, héroe cultural, arquetipo del sacerdocio, patrón del calendario y de las actividades intelectuales en general, etc. Un análisis adicional es necesario para poder desentrañar los hilos aparentemente interdependientes que entran al tejido de su complicada personalidad.



IMPRESO EN LOS TALLERES DE:
EDITORIAL QUETZALCOATL, S. A.
MEDICINA No. 37 LOCALES 1 Y 2 (ENTRADA POR PASEO DE LAS
FACULTADES) FRENTE A LA FACULTAD DE MEDICINA DE C. U.
MEXICO 20, D. F. TELEFONOS 658-71-66 Y 658-70-88

del mundo moderno en la primera década del siglo XX: el automóvil.

Se le conoció primero como la Banda de Cateadores, integrada por el español Higinio Granda, Santiago Risco, Angel Fernández Teixeira, Rafael Mercadante y Francisco Oviedo, todos ellos fugados de la cárcel de Belén el 9 de febrero de 1913, aprovechando la confusión de la Decena Trágica. Establecieron su centro de operaciones en un antro de vicio llamado "El Grano de Oro", en la colonia de la Bolsa.

El primer golpe lo realizaron en la casa de Luis Toranza, un comprador de antigüedades, el 7 de abril de 1915. Para ello quien estuvo comisionado frente a esa casa en la calle de Colón número 5. Por las tardes iba a continuar sus cursos para la promoción de oficiales en el Casino de la Escuela de Policía que el presidente Madero inauguró el 30 de diciembre de 1912, en la esquina de Balderas y Avenida Juárez.

El grupo de delincuentes llegaba con una orden de cateo, pretextando la búsqueda de armas escondidas por los enemigos de la Revolución.

Ante esta situación Delincuencial, las ordenes de cateo, jugaron un papel importantísimo para la realización de toda una serie de actos ilícitos, por ello el Gobernador

del D.F., general César López de Lara, pide al general González que cancelen los cateos. Le contestó que esa medida no era necesaria. El 29 de agosto asaltaron la casa de Julia Abreu viuda de Macedo, en Ciprés 214. Y luego siguió una secuela de robos con las mismas características.

Entre los reglamentos más urgentes de la Comisión Legislativa figura el de la policía, dijo el presidente Carranza en su Informe de Gobierno del primero de septiembre de 1919, quien también señaló: "Verdaderas campañas se han sostenido contra el juego y los demás vicios; contra la vagancia se han tomado enérgicos acuerdos y se ordenó la supresión de los bailes públicos y el cierre de los expendios de alcohol a horas convenientes de la noche. Este conjunto de medidas ha contribuido a mantener el orden. Acaba de ser integrado un cuerpo de gendarmería montada que hace el servicio de rondas. El gobierno mexicano obtuvo del gobierno de los Estados Unidos permiso para importar al país 1,000 pistolas destinadas a la policía del gobierno de la capital".

La nueva organización policíaca obtuvo sus primeros frutos después que el gobernador del Distrito Federal había recibido amplias facultades en materia de seguridad pública por la Ley del 13 de abril de 1917. El gobierno capitalino se preocupó porque los cuerpos guardianes del orden fueran sometidos a procesos de capacitación y superación personal

de cada uno de sus miembros. La preparación de los nuevos policías se hacía en base a la experiencia práctica y directamente en los cuarteles de policía o en la calle. Había un viejo reglamento que databa del 22 de agosto de 1848 en el que la Guardia de Policía adquiría la obligación de proporcionar instrucción a todos los miembros del cuerpo policiaco sin importar jerarquías, principalmente en materia de leyes y ordenanzas, manejo de armas y operaciones tácticas.

No fue sino hasta 1885 cuando se volvió a replantear el problema de la necesidad de preparar adecuadamente a los guardianes del orden, pues había gendarmes que no tenían la más vaga idea del contenido de los reglamentos vigentes, lo que se prestaba a que constantemente se cometieran injusticias y arbitrariedades.

En el año de 1920, fue reorganizado el cuerpo responsable de la seguridad del Distrito Federal. Es creada la Inspección General de Policía, quedando al frente de la corporación el general Pedro J. Almada.

La Ciudad de México comenzaba a crecer con el establecimiento de nuevas colonias y los policías necesitaban de un sistema de capacitación permanente. Muchos de ellos, ciudadanos, incorporados a la vigilancia y al control de tráfico eran revolucionarios llegados del interior y algunos no

sabían leer ni escribir. Esto los inutilizaba para hacer un adecuado uso de las leyes y reglamentos que aplicaban de acuerdo a sus muy limitados criterios.

En el centro de la ciudad comenzaban a enfrentar problemas de tránsito al aumentar el número de automóviles, taxis, tranvías y autobuses con capacidad para diez pasajeros. Y ya casi no se veían coches tirados por caballos, salvo los carromatos municipales destinados a recoger la basura que llevaban a los tiraderos de Santa Cruz y de Santa Fe.

Sin embargo y con todo lo manejado anteriormente, se consideró que hacían falta por el crecimiento de la ciudad dos comisarías más, para ser un total de diez, pero aunque se presentaba el siguiente problema, "...El continuo crecimiento de la ciudad y el consiguiente aumento de sus pobladores, han venido a hacer sentir la necesidad ingente de aumentar la policía y los medios directos de vigilancia; pero el Gobierno del Distrito no ha podido realizar ese aumento porque el volumen de sus ingresos no se lo permite, y se ha limitado a procurar la mayor vigilancia dentro de los recursos con que cuenta". (222) Lógico fue que los recursos monetarios no fueran suficientes para todos los planes para la seguridad del Distrito Federal.

(222) Ibidem. Pág. 139.

Todos los datos que se concentran en este período gubernativo proyectan la conjunción de los procesos administrativos del Ramo de policía variantes, trabajos, y normas que se establecieron para poder tener el control del orden y seguridad que se había perdido al iniciarse el movimiento Revolucionario y que la zona metropolitana necesitaba para integrarse al progreso, que los tiempos modernos marcaban. En 1922 el presidente Obregón anunció la reorganización de las fuerzas de seguridad pública" procurándose con el mayor cuidado la selección y moralización de su personal.

El presidente Obregón emitió el decreto número 2,498 el 23 de junio de 1923 mediante el cual fue creada la Escuela Técnica de Policía. En el inmueble ubicado en Bucareli 160 comenzaron a dar cursos a los policías de servicio en las comisarias, donde necesitaban de un personal más capacitado. Por primera vez también comenzaron a impartirse técnicas de investigación policiaca a los miembros de las Comisiones Reservadas. Y un año después, en 1924, se organizó un curso especial para alumnos supernumerarios con el fin de instruirlos en las técnicas más avanzadas en materia de identificación, criminalística y laboratorio.

El gobierno capitalino comprendió que era muy importante contar con una policía capacitada en una ciudad que continuaba creciendo paulatinamente. En el local de Bucareli

se organizó, también en 1924, el Primer Congreso Criminológico del Derecho Penitenciario Mexicano.

Para el año de 1924 el general Obregón dijo en su Informe que en lo relacionado con la Inspección General de Policía, "debe hacerse notar que con la creación de un servicio de vigilancia especial se ha logrado la detención de la gran mayoría de los responsables de los delitos cometidos. Se consignaron al Ministerio Público 11,742 hombres y 3,672 mujeres; a la Presidencia Municipal 32,553 hombres y 9,910 mujeres, y a otras autoridades 195 hombres y 226 mujeres. El Cuerpo de Bomberos, equipado con los aparatos más modernos, ha prestado sus servicios a entera satisfacción y lo mismo debe decirse del servicio médico de policía. El gobierno del Distrito federal tiene un proyecto crear, dos cuerpos de gendarmería montada en vez de una que actualmente existe".

Así dio término del Gobierno de Alvaro Obregón en 1924, quedando para el cuatrienio 1924-1928 electo como Presidente de la República Mexicana, Plutarco Elías Calles, quien tomó posesión el 1.º de diciembre de ese año.

Con esta administración continuaban poniéndose en práctica administrativa, los ideales de la culminación de la Revolución; con pertenencia al Ramo de policía se gestaron muchos y variados trabajos; entre los que comentaremos de

inicio desde su organización "...Siendo la Seguridad pública una de las funciones de mayor importancia y trascendencia del Gobierno, se ha puesto especial empeño en el mejoramiento de la policía a cuyo efecto se ha removido la mayor parte del personal de la inspección general del ramo y de las comisarias, en vista de las numerosas quejas que había contra el mismo, habiéndose designado por acuerdo del Ejecutivo de la Unión, inspector General de Policía, al C. Coronel, Martín F. Bárcenas, quien de acuerdo con el Gobierno del Distrito, ha procedido a la reorganización y depuración de los servicios que le están encomendados. (223). La estructura que se presenta tiene como base, la inspección de policía, que siempre tenía que mantener una relación muy directa con el Gobernador del Distrito, esto significa que no tenía libertad total de determinación, todo se acordaba con sus Superiores y naturalmente quien ejecutaba era él; dentro de las tareas primarias que se proyectaron, estaban las relacionadas con los reglamentos y ordenanzas de policía, puntos fundamentales para ejercer una vigilancia, adecuada en la ciudad Distrital, así que en el Congreso se manifestó: "En la actualidad se están formulando los proyectos de ordenanza Gneral de Policía, reglamentos de la Inspección General de Comisarias, de cajas de ahorros de la escuela de policía, del cuerpo de Bomberos, de las obligaciones de Policía y los bandos de policía y buen

(223) Diario Oficial. 1925.

Gobierno; están ya concluidos, la ordenanza General, el reglamento de Comisarias, de la escuela de policía y el de las obligaciones de Policía. Los puntos principales que se siguen con esta reglamentación, son los siguientes: unificar las corporaciones de policía, haciendo que haya unidad de mando y de acción; establecer la disciplina militar, hacer de la policía una carrera en la que se ascendeá por escalafón: autorizar a los Comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves, etc. (224). Observando con atención los puntos que enmarcan los objetivos de las reglamentaciones, especialmente en la idea de hacer de la policía una carrera, podemos pensar que en este Período Presidencial es cuando se da inicio en las actividades de preparación de las fuerzas policíacas, en el Congreso se manejaron las bases de la incorporación de la Escuela de Policía, se marcó que: "En la actualidad existen en la Gendarmería de a pie, 600 gendarmes que han hecho sus cursos en la Escuela de Policía, y que por lo mismo, cuentan con los conocimientos necesarios para el buen desempeño de su misión, y es de esperarse que al terminar el presente año, la capital cuente con más de mil policías que hayan hecho sus cursos en dicha escuela". "Asimismo se está dando preferente a la enseñanza de los agentes de la policía reservada, para hacer de ellos verdaderos detectives con aptitudes y conocimientos suficientes para cuyo objeto

(224) México a través de los informes Presidenciales T.16, Vol. 4, p. 175.

se establecieron clases de policía científica". (225).

Asimismo, el presidente Calles dijo que en la actualidad se están formulando los proyectos de Ordenanza General de Policía reglamentos de la Inspección General de Comisarias, de Cajas de Ahorros, de la Escuela de Policía, del Cuerpo de Bomberos, de las obligaciones de policía y los bandos de policía y buen gobierno. "Los puntos principales que se siguen con esta reglamentación, son los siguientes: Unificar las corporaciones de policía, haciendo que haya unidad de mando y de acción; establecer la disciplina militar, hacer de la policía una carrera en la que se ascenderá por escalafón, autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves".

Informó que en el mes de mayo de 1925 se celebró en la ciudad de Nueva York un Congreso de Policía Internacional para el cual fue invitado el gobierno del Distrito Federal. Se nombró como delegado al entonces Inspector General de Policía quien desempeñó debidamente su misión. Entre los acuerdos tomados destacan la unificación de los sistemas de identificación; cooperación de las policías de los diferentes países en su lucha contra la criminalidad; persecución enérgica del uso y comercio de las drogas heróicas y restricción del uso o portación de armas.

(225) Idem.

En su Informe a la Nación en 1926, el presidente Calles insistió en que uno de los aspectos más trascendentales de las labores del gobierno del Distrito es sin duda alguna el del esfuerzo desplegado en la atención de la seguridad pública. Tomando lo anterior como fundamento de antecedentes, tanto de la educación policial, como de un grupo de policía secreta, comentaremos, según el Diario Oficial, que en mayo de 1926 México participó fuertemente en un Congreso de Policía Internacional, porque fue invitado para tal evento el Gobierno del Distrito Federal, se indicó que los puntos tratados fueron sobre: Unificación de los sistemas de identificación; cooperación de las policías de los diferentes países en la lucha contra la criminalidad; persecución enérgica del uso y comercio de drogas y portación de armas, se manifestó que el Estado estaba tomando las medidas fundamentales para plantear las alternativas mencionadas en los acuerdos. Veamos pues, como en nuestro país, desde esos años, históricos ya para nosotros los asuntos policiacos que hoy en día se presentan, se habían considerado como importantes y se procesaban en el Ramo correspondiente, ya fuera en el Ayuntamiento o directamente en el Gobierno del Distrito Federal.

El problema de tránsito en la capital cada día era mayor, razón por la cual se consideró en el Congreso de la Unión "El problema del tráfico que cada día adquiere más importancia por el aumento considerable de vehículos (40,000 en

total, incluyendo toda clase de automóviles, coches y carros de tracción animal) no ha sido posible resolverlo satisfactoriamente en toda su amplitud, por no haberse podido lograr la unificación completa de las medidas en todo el Distrito Federal, en vista de la renuencia de la mayoría de los Ayuntamientos del mismo; pero, por ser una necesidad social imperiosa, que no es posible aplazar indefinidamente, ya se procede a formular la iniciativa de ley correspondiente, a fin de unificar en lo absoluto el tráfico en el Distrito Federal. Hasta la fecha sólo se ha logrado la unificación en lo que respecta a las placas, existiendo en cuanto a lo demás, una completa inercia perjudicial en grado sumo para la colectividad". En realidad lo que el texto marca fue un grave proceder de los Ayuntamientos, que al tener cierta independencia en cuestiones administrativas otorgada por el decreto del municipio libre de Carranza, no aceptaron las disposiciones de unificación policial que dependía de la jurisdicción de los Ayuntamientos; es posible, y lo decimos especulando, que este comportamiento haya sido una de las causas por las cuales para 1929 desapareciera el sistema municipal en el Distrito Federal. Y es de consideración el hecho, porque si retomamos el término original y las actividades de Policía, comprenderemos que no era posible, ni lo sería actualmente, que el proceso de vigilancia, orden y cuidado de las ciudades no estuvieran honestamente dirigidos por un Gobernante que marcar las pautas que las necesidades de la urbe fueran proyectando.

Igualmente habló de plausibles mejoras en el Gabinete Central de Identificación, en la Escuela Técnica de Policía y en el Cuerpo de Bomberos. "El Departamento de Tráfico, en íntima conexión con la Inspección General de Policía, ha logrado que el problema del tráfico que venía siendo ya grave en la ciudad vaya en camino de la necesaria resolución acudiendo a los recursos indispensables que la práctica ha señalado".

Entre las varias obras materiales emprendidas en el año de 1928 por el gobierno del presidente Calles, y así lo señala en su Informe a la Nación del primero de Septiembre, destacan el edificio para la policía y bomberos en proceso de construcción en la esquina de las calles de Independencia y Revillagigedo con un costo aproximado de un millón de pesos; la reedificación y adaptación del reformatorio para mujeres en la antigua correccional, en el que se aplicarían las ideas más modernas sobre tratamientos de delincentes menores de edad.

En este sentido el triunfo de la revolución, el Ayuntamiento de la ciudad de México instituyó la "Gendarmería; en el año de 1925, un nuevo Reglamento la organizó; en 1928, se derogó el anterior y entró en vigencia el de esa fecha. El cual fue substituido en 1941 por el actualmente en vigor.

Ante tantos problemas no quedaba más que preparar

a los policías para engendrar a los servidores más apropiados para la seguridad Pública en todos sus sentidos, "Uno de los aspectos más trascendentales de las labores del Gobierno del Distrito es, sin duda alguna, el del esfuerzo desplegado en la atención de la seguridad pública. Se ha tenido en este ramo y mucho se ha logrado, a que la policía sea una verdadera salvaguardia para los intereses de la colectividad, siempre amenazados por la ola de delincuencia. Esto ha sido resultado de una cuidadosa labor de selección en el personal policiaco del aprovechamiento de los servicios, reorganizados convenientemente para su mayor eficiencia, de los elementos técnicos preparados en la Escuela de Policía, que complementan la acción de la Gendarmería práctica y de la ayuda del Departamento Central de Identificación, cuyas secciones de dactiloscopia, antropometría, fotografía, etc, aplican al descubrimiento de los delitos y de los delincuentes, los más modernos métodos. Luego entoces, si para esta época se usaban los métodos que el texto nos marca, lo que en la muestra sucede, es nada más que una continuidad de los trabajos educativos en lo que hoy en día es la Academia de Policía.

En fin todos los elementos de policía en este Gobierno fueron coordinados por la Inspección de Policía.

Desaparecen las autoridades de policía basadas en la estructura municipal. Y una nueva Ley del 31 de diciembre de 1928, establece la creación de la Jefatura del Departamento

del Distrito Federal apoyada por delegados subdelegados y jefes de dependencias, entre ellos el Jefe de Policía y desaparece el cargo de Inspector General de Policía. A los policías de Gendarmería los convierten en Policías del Distrito Federal.

Ese año de 1928 también se divide de la policía la Jefatura de Tránsito y por primera vez la Ciudad de México es patrullada con motocicletas.

En 1928, el policía juega un papel muy importante debido a los múltiples manifestaciones Públicas en donde el objetivo es el mantener el orden sucesos que se presentarán a la llegada de Portes Gil a la presidencia de la República.

Al ampliarse el perímetro de la ciudad, abarcando a las antiguas municipalidades de Tacuba, Tacubaya y Micoac, el presidente Emilio Portes Gil dijo en su Informe del primero de septiembre de 1929 que, había sido indispensable aumentar el número de plazas de la policía para conseguir una seguridad o más completa posible.

En este período, uno de los objetivos principales fue la lucha contra el crimen y los vicios en sus distintas manifestaciones.

Porter Gil manifiesta que por Acuerdo Expreso del Ejecutivo Federal y contando con un franco apoyo del jefe del Departamento del Distrito, se adscribieron a la Jefatura de Policía los Agentes del Ministerio Público que cooperan con ella en forma más cordial y que al propio tiempo toman a su cargo las investigaciones desde sus comienzos, garantizando así la unificación de dos importantes instituciones públicas y como prenda de seguridad de que el gobierno provisional ha sujetado su acción a su real acatamiento de la Ley Suprema, prescribiendo en definitiva cualquier acción contraria a sus preceptos.

Mejora también en forma sustancial la estructura de las fuerzas de seguridad y vigilancia en el Distrito Federal. Para ese entonces está integrado por un total de 2,552 policías de a pie, divididos en cuatro clasificaciones. Los policías razos tienen un sueldo de 94 pesos mensuales.

Las Comisiones de Seguridad Reservada pasan a convertirse en el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública.

Se legaliza la Jefatura de Tránsito, independiente ya desde dos años atrás de la Jefatura de Policía. Hay cambios en los colores de los uniformes. Los miembros de la Policía Montada salen a la calle uniformados de pantalón azul y camisa blanca.

Siendo Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio manifiesto en un informe del primero de septiembre, habló sobre los servicios de policía en su calidad de eficiencia y eficacia Agregando: "Se han establecido los servicios de Policía Femenina y de Intérpretes. Además del antiguo casino de la gendarmería montada se estableció otro en el edificio contiguo al de la jefatura. La escuela de Policía ha tenido una asistencia de 48,569 alumnos y un total de 2,676 clases. Se ha ampliado el radio de acción de cada comisaría, dividiéndose la capital en once demarcaciones. El total de actas levantadas fue de 15,309 y el de individuos consignados de 43,861, datos que acusan una disminución de 13,383 personas consignadas, lo que revela el decrecimiento de la delincuencia.

Especial atención se ha dado a la policía encargada de la seguridad de la sociedad, dijo el Presidente en su Informe del primero de septiembre de 1931, señaló: "Aún cuando en este ramo se hicieron economías, solamente se suprimieron aquellas plazas que propiamente no prestaban un servicio directo a la Policía, por esta razón, no obstante las reducciones que se hicieron, no ha dejado de cumplir su interesante cometido de dar amplias garantías a la población. Su personal ha sido seleccionado cuidadosamente sobre bases de disciplina y moralidad. Fue la Policía, por acuerdo expreso del Ejecutivo a mi cargo, objeto de una trascendental reforma al suprimirse las antiguas comisarías y al establecer delegaciones

en las diversas demarcaciones en la ciudad, cuya eficacia después se consigna. El Cuerpo de Bomberos ha llenado satisfactoriamente su noble misión".

En otra parte de su Informe dijo que la Ley Orgánica del 2 de octubre de 1929 señala una nueva etapa en desenvolvimiento del Ministerio Público y tiende a reivindicar funciones hasta hoy desempeñadas por la policía común. Agregó que el establecimiento de las Delegaciones del Ministerio Público en cada una de las antiguas comisarías constituyó otra conquista para el establecimiento del orden constitucional y que pese a los esfuerzos desarrollados por el Jefe de la Policía para seleccionar al personal bajo su dependencia para que se prestase una colaboración decidida al Ministerio Público, no se logró totalmente que las autoridades policíacas inferiores se abstuvieran de intervenir en la práctica de autoridades policíacas inferiores se abstuvieran de intervenir en la práctica de las primeras diligencias encaminadas a la comprobación de un hecho delictuoso.

Entonces dijo, fue necesario adoptar una medida radical que restituyera al Ministerio Público sus atribuciones legales y al mismo tiempo significara el máximo de protección a que la sociedad tiene derecho en la lucha contra el crimen y un respeto absoluto a las garantías constitucionales.

Esta fue la génesis del acuerdo tomado por el presidente Ortiz Rubio el 8 de diciembre de 1930 en el que se establecieron las atribuciones de la policía común de naturaleza meramente preventiva, y la misión persecutoria de delitos compete exclusivamente al Ministerio Público.

Al entrar en vigor este acuerdo el primero de enero de 1931 quedaron suprimidas las antiguas comisarias para ser sustituidas por delegaciones de policía dependientes de la Jefatura del ramo y por delegaciones del Ministerio Público.

Este año de 1930 se crea el cuerpo de la Policía Femenil con 69 elementos. Hay una ola de críticas, pero también recibe elogios al incorporar a la mujer a actividades de vigilancia en la ciudad. Este cuerpo de policía especial tiene una duración efímera. Se imponen entre los altos funcionarios las costumbres de una sociedad tradicionalista y conservadora.

Las primeras mujeres policías utilizaron un uniforme de paño con un saco y gorra de guarnición con pantalón pie a tierra para infantería y de montar para caballería, sin bolsas. El saco tenía botonadura hasta el cuello en una sola hilera. La placa la usaban en el pecho del lado izquierdo.

El trabajo de fatiga es a base de rondas a pie en

el perímetro de acción bien delimitado en los barrios, y tomando como punto de referencia las esquinas de las calles o las pequeñas plazas y mercados. Algunos de los policías veían con cierta envidia a los miembros del escuadrón motorizado de tránsito, que se llegó a considerar un cuerpo de élite dentro de la tarea de vigilancia.

Para ellos, los policías de barrio, también aparecían como un cuerpo elitista para los miembros del Sindicato Revolucionario de Veladores y la Sociedad de Vigilantes Nocturnos y Cuidadores de Automóviles que se fundieron para intentar que se le diera el reconocimiento oficial.

Surgió también la Unión de Vigilantes de Casas Comerciales y Particulares que, junto con las otras organizaciones, terminarían por constituir la base de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

La Escuela Técnica de Policía estaba ubicada en la calle de Lafragua. Durante el gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio pasando a un nuevo local en la calle de Humboldt donde el 10 de julio de 1930 se anexó la Academia de Policía Científica fundada a raíz del Primer Congreso Nacional de Policía Científica.

Entre los fundadores estaba don Benjamín Martínez,

uno de los más grandes maestros de criminalística de la época.

Una de las preocupaciones del presidente Ortiz Rubio en materia de seguridad pública fue la de la moralización. En su informe del primero de septiembre de 1932, dijo que precisamente en la policía es donde se ha procurado con mayor empeño moralizar al personal, para garantía de los habitantes del D.F.

"Según la nueva organización del cuerpo de policía, consta de 16 compañías de gendarmes de a pie y un escuadrón montado. EL personal uniformado desempeña sus servicios en 450 cruceros fijos y 600 semifijos.

También señaló en su Informe que el cuerpo de policía fue dotado de 20 motocicletas.

El 31 de diciembre de ese año, el Congreso de la Unión aprueba la nueva Ley Orgánica del Departamento del distrito federal.

La ciudad se divide en doce delegaciones. En cada una de ellas queda instalada una agencia del Ministerio público y una compañía de policía.

La policía del Distrito Federal se convierte en Poli-

cia Preventiva. Se instalan casetas de policía en cada una de las entradas y salidas del D.F.

Al siguiente año, el 27 de marzo de 1939, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública cambia de nombre por el de Servicio Secreto. Y a partir del 22 de septiembre de 1939 se establece en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de la corporación, a la que están integrados los policías a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciaria y bomberos.

La policía capitalina está bajo el mando del general Federico Montes, quien presta especial atención a la capacitación policiaca. La Escuela Técnica de la policía es ubicada en Artes y Miguel Schultz, donde se implementan los cursos para todos los integrantes de la Policía Preventiva del Distrito Federal tanto en los aspectos de enseñanza militar, técnicas operativas, así como actividades deportivas y culturales.

En las elecciones de 1940 resultó electo el general Manuel Avila Camacho, pese a la fuerte oposición de los grupos que trataron de colocar en la Presidencia al General Juan Andrew Almazán.

La Ciudad de México sigue su vida tranquila, apacible.

La producción de materias primas y el desarrollo industrial, principalmente en la rama textil, comienzan a general divisas.

El presidente Avila Camacho se declara creyente y hay escisión en las filas obreras. Las fuerzas de izquierda, tan seguras durante el gobierno de Cárdenas, pierden posiciones y se debilitan en forma paulatina.

El índice de criminalidad es muy bajo y las investigaciones se dispersan en áreas especulativas de espionaje internacional. Cuando ocurre un hecho de sangre, un asalto o un secuestro, el despliegue de una prensa sensacionalista llega a niveles de publicar verdaderas novelas cortas, con abuso de detalles, de cada uno de los sucesos.

El 12 de noviembre de 1941 se aprobó el nuevo reglamento de la Policía Preventiva que habría de mantenerse inalterable durante más de cuarenta años. En materia de jerarquías establece que el Jefe de la Policía debe tener el grado de General de División; el subjefe, General de Brigada; Coronel, el Jefe de Servicios; Teniente Coronel el Director de la Escuela de Policía, y Mayor el Comandante de Batallón.

Poco antes, el 10. de septiembre, había sido creada la Policía Bancaria e Industrial.

El presidente Avila Camacho expide un decreto el 12 de diciembre de 1941 mediante el cual se crea la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito.

Esta decisión que pudo haber sido positiva en su tiempo habría de generar lamentables consecuencias en el futuro. Por lo pronto, la policía se dividía en dos especialidades: vigilancia y vialidad.

El primero de septiembre de 1941 el presidente Manuel Avila Camacho informó al Congreso: "Se han realizado campañas contra delitos que ocurren con alarmante frecuencia en el D.F. así como contra aquellos que ocasionan daño material colectivo, habiéndose creado un órgano especial de investigación que se dedica a la averiguación de hechos delictuosos relacionados con las actividades de diversos monopolios. La Jefatura de Policía, por otra parte tuvo una reorganización total proponiéndose con ello elevar el nivel de disciplina y moralidad del personal".

Los nuevos uniformes de la Policía Preventiva son de paño de lana, de color azul marino. El estilo del corte cambia del francés tradicional al modelo inglés. El saco tiene bolsas de parche en las partes inferior y superior; cuello abierto con pequeñas solapas; fajilla con bandolera y carcaj para pistola, guantes blancos.

El uniforme para la policía montada fue un traje de campaña, de algodón camisola con corbata, pantalón de montar y gorra cuartelera. Las botas van hasta la rodilla y la placa de la corporación se colocó en la parte izquierda del pecho. También estaban provistos de fajilla y carcaj con pistola.

En la naciente Dirección de Tránsito se usó igual uniforme al de la Policía Preventiva, pero en color café de dos tonos. El pueblo los bautizó de inmediato como "tamarindos".

Uno de los primeros pasos es la reestructuración de la Escuela Técnica de Policía. Pasa a un local más amplio en la calle de Rayón y se crea una Jefatura de Estudios.

La institución está integrada por un total de 3,170 policías de línea distribuidos en ocho batallones con veinte compañías. La Policía Montada cuenta con 129 miembros, el Cuerpo de Bomberos, 211 y 200 en el Servicio Secreto. La Policía Auxiliar está compuesta por cuatro batallones. La Policía de idiomas tiene 42 hombres.

Una novedad en la vigilancia de la ciudad fue la modernización del equipo motorizado. Se crea una compañía de transportes con 42 vehículos y 73 policías. Entran en servicio 30 automóviles marca "Buick" para el servicio de

autopatrullas. Sus colores son beige y rojo. Son conocidos como "los jaibos" por el pueblo; 496 policías forman parte de esta unidad.

Para el agrupamiento de motopatrullas se destinan 40 motocicletas de las "Harley-Davison" e "Indian". Este agrupamiento lo integran 101 elementos. En la estación de radio comunicaciones hay 26 operadores.

En materia de criminalidad en 1942 destacan varios casos que estremecieron a la opinión pública, como la captura de uno de los más grandes falsificadores en el mundo: Enrico Sampietro del Monte. Se celebró el Primero Congreso Nacional de Policía y el presidente Avila Camacho anunció en su Informe de Gobierno las disposiciones Jurídicas para promulgar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En ella se fijaban las bases generales para el tránsito y los transportes en el D.F., así como la Ley que creó la Caja de Previsión de Policía del Distrito Federal. También, dijo el Presidente en su Informe, se implantaron sistemas de control eléctrico de señales a fin de evitar accidentes, "habiéndose inaugurado uno entre La Grieta y Mariscal y ampliándose el de Lechería a la Ciudad de México, hasta Tacubaya y Mixcoac.

Hay nuevas reformas al Reglamento de Policía, en 1944. Se estructura el Detall para el manejo de personal;

se exige una mayor educación física a los miembros de la Institución y se construye un depósito para armamento y equipo.

En su último Informe, el 10. de septiembre de 1946, el presidente Avila Camacho, expresó acerca de ellos : "La Jefatura de Policía dictó las medidas necesarias a fin de que no fuera alterado el orden público y para garantizar la vida e interés de la colectividad, y puso especial atención a la moralización del Instituto Policifaco".

El fenómeno de la corrupción en la Policía ya comenzaba en ese tiempo a preocupar a las altas esferas del Gobierno.

Ya desde 1945 la Escuela Técnica de Policía funcionaba en el local de Victoria y Revillagigedo, donde el plantel docente daba especial atención a las asignaturas de ética y moral.

Analizemos un esquema Estructural sobre la policía en el Año de 1946.

JEFATURA DE POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL

ESQUEMA FUNCIONAL

AÑO

1946

JEFE
SUSJEFE

ABOGADO CONSULTOR

SECRETARIO PARTICULAR

JEFE DE AYUDANTES

CONTROL DE SERVICIOS

SANCIONES

INSTRUCCION MILITAR

PASADURIA GENERAL

AYUDANTIA

MESA DE ORDENES

BOMBEROS

ESCUELA DE POLICIA

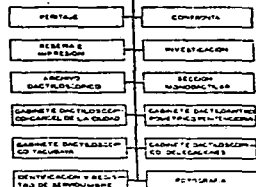
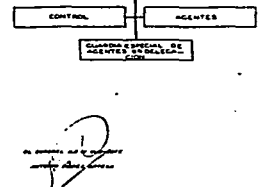
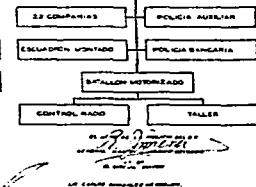
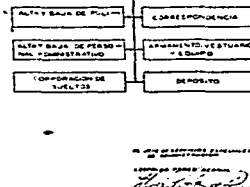
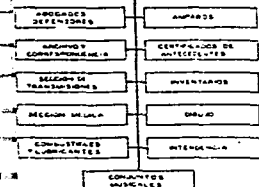
SERVICIOS ESPECIALES

DE TALL

SERVICIO DE VIGILANCIA

SERVICIO SECRETO

LABORATORIO



EL JEFE DE SERVICIOS ESPECIALES
 COMANDO DE TALLER MILITAR

COMANDO DE TALLER MILITAR

EL JEFE DE SERVICIO DE VIGILANCIA
 POLICIA DE LUMENAS

EL JEFE DE SERVICIO SECRETO

EL JEFE DE LABORATORIO

La Jefatura de Policía durante los seis años comprendidos en el período de la Administración Pública ha tenido como línea de conducta el cumplimiento de las disposiciones legales y los acuerdos específicos que le han sido dictados por el Presidente de la República y por el Gobernador del Distrito Federal, según los casos para combatir la delincuencia, para lo que ha necesitado adoptar todas las medidas que han sido oportunas para mejorar los servicios que proporciona llevando a cabo la reorganización de los mismos, en vista de la experiencia obtenida y llegando hasta destituir y consignar a elementos dependientes de ella, con el objeto de mejorar la calidad de los componentes de la institución, y en esta forma, y procediendo además enérgicamente, se ha logrado obtener un descenso en la comisión de delitos en contra de las personas y de la propiedad en el Distrito Federal.

Una de las principales dependencias de la Jefatura de Policía es la que tiene a su cargo los servicios especiales de administración, que tramita todos los asuntos relativos a informes sobre amparos interpuestos contra actos del a Jefatura, que han aumentado en número, por el inmoderado empleo que se hace de este recurso jurídico; los amparos tramitados e informados por la Mesa de Asuntos Legales, alcanzaron la suma de 37,060; las resoluciones correspondientes recibieron el trámite necesario en cada caso particular, quedando a cargo del personal profesional adscrito, la defensa de los miembros

de la policía procesados por delitos cometidos en actos del servicio y que llegaron a 598 en total.

Los certificados de antecedentes policíacos que se exigen por disposiciones gubernamentales para diversos trámites oficiales, sumaron 27,849 durante los seis años de Gobierno.

Durante el año de 1947 la Jefatura de Policía empleó sus esfuerzos promoviendo acciones que contribuyesen al desarrollo del amplio programa. Al efecto formulado, para el debido cumplimiento de las obligaciones que tiene encomendadas este cuerpo de seguridad pública. Ajustándose en todas sus acciones a los lineamientos marcados por las leyes y reglamentos en vigor, lo que ha resultado en positivo provecho de la obra de moralización, reorganización y perfeccionamiento de los servicios que presta a los habitantes del Distrito Federal.

Para obtener la moralización de la Organización, en reiteradas ocasiones se ha hecho invitación cordial y sincera al público y en especial a la prensa capitalina, para que denuncien las irregularidades que encuentren en los servicios policíacos, habiéndose aplicado correctivos diversos, según la gravedad de los hechos comprobados en faltas de ética policial o de violación a los reglamentos y disposiciones de esta

Jefatura. Pero dicha labor hubiera quedado trunca, si se hubiese limitado a las reformas administrativas y disciplinarias interiores de esta Institución, por lo que se tomó el acuerdo de proyectarse hacia afuera de la corporación policaca con la finalidad principal de conquistar la opinión pública, en beneficio de la estructura moral de la policía y de su acercamiento con el pueblo a quien sirve. Fué así como se llevó a cabo la campaña de superación policiaca, tendiente a levantar la decaída moral del policía, a establecer y fomentar la comprensión del mismo por parte de la sociedad, a base de señalar a cada uno sus deberes y su cooperación en este sano empeño. Justo es señalar como resultado inmediato de dicha campaña, la cooperación decidida de la prensa, que ha hecho crítica sana y constructiva en sus columnas contribuyendo a la corección de fallas y a la prevención de otras muchas; de las estaciones radio-difusoras de toda la República, que con la amplia difusión que han brindado, han fortalecido los esfuerzos para procurar el mayor bienestar social, ayudando inteligentemente en la tarea que se tiene de proteger la vida y los intereses de los habitantes del País; así como de todas las clases sociales, que han puesto de relieve que saben acoger con calor y entusiasmo las empresas encaminadas a la bienandanza colectiva e individual, como resultado cordinado y armónico de la campaña emprendida, que día a día está rindiendo mayores frutos.

No obstante que el Cuerpo de Policía no ha aumentado el personal para los servicios de cruceros, puede afirmarse que la seguridad ha ido creciendo en toda la Ciudad y esto se ha logrado por el sentido de responsabilidad que se ha inculcado a los policías, quienes han respondido al llamado que se les ha hecho, para que den el mayor rendimiento posible. Es indudable que después de un largo período en que la Ciudad ha visto con desconfianza la labor de la policía, el nuevo rendimiento sea poco percibido, pero ya la población da señales de sentirse más ligada a ella.

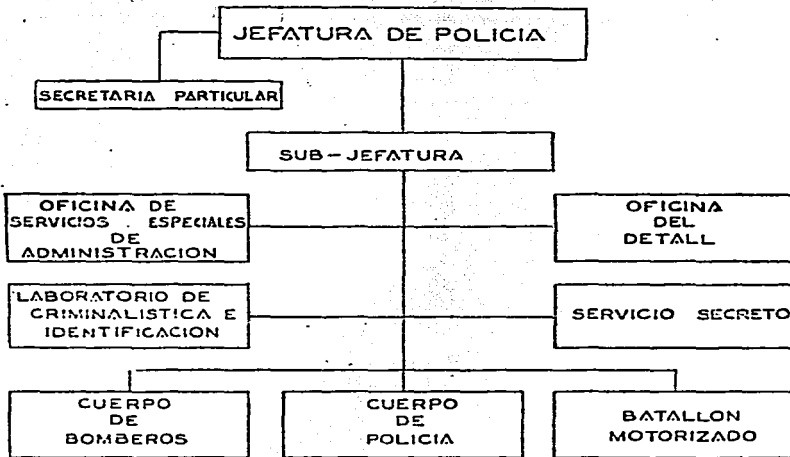
La instrucción militar se impartió adecuada y eficientemente a todos los elementos de la Corporación, sin interferir con los servicios, pues se tuvo especial cuidado de que la vigilancia no se perjudicara bajo ningún concepto.

En el mes de noviembre de 1947, quedó inaugurado por el señor Lic. Fernando Casas Alemán, el Consejo Consultivo de la Policía del Distrito Federal, la creación de este cuerpo consultivo, integrado por personalidades de la banca, del comercio y de la industria, fué inspirada con el afán de mejorar tanto los servicios de policía, y de reorganizar su funcionamiento, haciendo que las distintas esferas sociales se interesen por los problemas de la seguridad de las personas y sus bienes.

Veamos el esquema Policiaco de este año, en terminos

generales como un simple ejemplo y Podamos compararlo con el Esquema Actual de la Procuraduría de la República.

JEFATURA DE POLICIA .



En su primer informe de Gobierno, el presidente Miguel Alemán señaló en 1947 que se había ya mejorado económicamente el servicio del policía y se iniciaron los trabajos para establecer el Consejo de Policía de la Ciudad. "En el tránsito urbano se mejoró la circulación de vehículos, se realizó la modernización de los equipos de transportes y se fijó una tarifa a los automóviles de alquiler, sistema que ya se sustituye por el taxímetro..."

A fines de 1948 se mejora el Equipo de la Policía Preventiva, se le otorgan mayores servicios de asistencia Médica, se le dota de mejor armamento y establecen derechos escalafonarios, retiros y seguros de vida. En su informe del primero de septiembre de 1949, el presidente Alemán señala: "se mejoraron las condiciones físicas, económicas y técnicas de la policía y se les dotó de cuarenta automóviles más para patrullas.

La Ciudad de México llega a la segunda mitad del siglo XX.

Los barrios comienzan a perderse en un explosivo crecimiento. Surgen colonias populares y fraccionamientos. Aumenta el número de fábricas en las zonas industriales, principalmente en el área de Vallejo. Se abren nuevas calles y avenidas. Crece el índice de la delincuencia. La policía comienza a dejar en forma paulatina su vigilancia de ronda pie a tierra para utilizar mayor número de vehículos automotores en la vigilancia, a fin de abarcar mayores distancias.

"En la policía preventiva también se cambió el modelo inglés del uniforme. Es eliminada la bandolera y el nuevo saco viene ya sin bolsas de parche en la parte inferior.

El presidente Alemán dice en su Informe del 1o. de septiembre de 1950; "Se aumentaron las plazas, haberes y equipo

de la policía montada, de a pie, motorizada y del Servicio Secreto".

Adolfo Ruiz Cortines llega a la Presidencia de la República en 1952, después de una campaña política en la que participaron varios partidos de oposición. Hubo una serie de incidentes, destacando el choque con la policía en plena Avenida Juárez el 8 de julio por parte de un grupo de manifestantes de la Federación de Partidos del Pueblo que protestaban contra el resultado de las elecciones y reclamaban un fraude en perjuicio de su candidato, el general Miguel Henríquez Guzman, quien siendo coronel fue en 1928 el jefe de la policía de a pie, a las órdenes del general Roberto Cruz. Hay orden de aprehensión contra este último, Ignacio Ramos Praslow y el general Cándido Aguilar por este enfrentamiento en el que hubo 524 detenidos. También está involucrado el general Antonio Ríos Zertuche, quién fuera Director de la Policía de 1928 a 1929.

En sus informes de Gobierno de los años 1953, 1954 y 1955, el presidente Ruiz Cortines destacó la adquisición de vehículos para mejorar los servicios de Policía y Tránsito. El primer año se invierten seis millones de pesos en la adquisición de mil unidades, incluyendo los servicios de limpia.

EN 1954 anuncia la compra de 300 vehículos ligeros

para la policía y 5 autotanques para los bomberos, con un costo de seis millones de pesos. En su informe de 1955, afirma "Los servicios de Policía, Tránsito, Bomberos y Limpia han sido atendidos con la mayor eficacia. En la adquisición de nuevos equipos mejorados, se erogaron 13 millones de pesos".

El general Miguel Molinar Simondi, Jefe de la Policía, anuncia cambios en los sistemas operativos para reducir la incidencia de inmoralidad en las filas policiacas.

En su informe de 1956 el presidente Ruiz Cortines, anuncia que los servicios de Limpia, Policía, Tránsito y Bomberos "Se han mejorado en sus diversas necesidades y dotación de equipos. Para los cuerpos de Policía, Tránsito y Bomberos, a través de la Caja de Policía, se estableció un sistema de pensiones con prestaciones similares a las que disfrutaban los servicios civiles del Estado. El Gobierno contribuye para formar el fondo de pensiones con un millón de pesos al año". El 14 de octubre de 1957 el presidente Ruiz Cortines - inaugura las nuevas instalaciones en la Plaza de Tlaxcoaque.

En su informe el 10 de septiembre, el Primer Mandatario anuncia a la Nación en una parte de su documento: "Para diversos servicios públicos importantes se construyeron nuevos edificios: La Penitenciaría en Iztapalapa, para 1,350 reclusos, en 110,000 metros cuadrados. Se dispone para ella, previ-

soriamente, de 390,000 metros cuadrados más. Costo: 40 millones de pesos. Policía y Tránsito -Plaza de Tlaxcoaque- con inversión de 17 millones de pesos. Central de Bomberos -Fray Servando Teresa de Mier y Circunvalación- 3.5 millones de pesos. Tribunales de Villa Obregón, 1,750,000 pesos.

"Para mejorar equipos de los cuerpos de Policía y Bomberos, armamento, cien carros radiopatrullas, y cuatro bombas. Fueron erogados 5,400,000 pesos..." (226)

En 1958 la policía capitalina tiene que hacer frente a un nuevo tipo de criminalidad: Los asaltos a camionetas bancarias.

El año de 1960 se inicia una nueva reestructuración de la policía capitalina. Al inicio de esa década, con el general Luis Cueto Ramírez al frente de la Corporación, la estructura policiaca está integrada por 4,380 policías a pie en 27 compañías y cubriendo tres turnos de ocho horas. EL batallón motorizado cuenta con 638 patrullas automóviles marca Chevrolet de colores gris y azul marino; una compañía de granaderos, con 240 policías, un batallón de transportes compuesto por 50 jeeps, 8 julias, 6 motopatrullas y 66 vehículos de diferentes tipos.

El Servicio Secreto está integrado por 292 agentes; los bomberos tienen 343 elementos, y un total de 2,000 hombres forman la Policía Auxiliar.

El 2 de enero de 1960 se clausura el primer curso iniciado el 20 de octubre en las nuevas instalaciones del Colegio de Policía en el Parque Venustiano Carranza, donde desarrolla actividades paralelas con el Centro de Capacitación y Formación de la Jefatura de Policía del Distrito Federal.

Antes de iniciarse la década de los sesenta, se hizo la innovación en los uniformes, al crearse el cuerpo especial de patrulleros. El saco es de color azul marino y gris claro el pantalón con vivos azules. No cambia el estilo del uniforme.

En 1962 fueron incorporados los terrenos del Parque Venustiano Carranza al patrimonio de la Policía del D.F. Se mejoraron las instalaciones de la Academia de Policía del D. F., se construyeron modernos cuarteles. Desapareció la Escuela de Policía que venía funcionando en Obrero Mundial y Avenida Cuauhtémoc.

La ciudad de México inaugura su primera línea del

Metro, y en 1967 se contaba ya con 6,000 policías uniformados, cifra que se elevaa 10,000 en 1969, después de los sucesos de 1968, que estuvieron a punto de hacer añicos nuestra estructura como sistema político, y de lo cual muchos de nosotros no hicimos conciencia ante la euforia de los juegos olímpicos.

En 1969 se adquieren modernos equipos para la policía, entre ellos diez unidades antimotines. Y por Acuerdo Presidencial se fusionan las policías preventiva y de tránsito. Queda formado un Estado Mayor dentro de la institución policíaca que dirige el general Renato Vega Amador, quien este año sustituyó al general de división Luis Cueto Ramírez, que había ocupado el cargo durante once años, el mayor tiempo que ha permanecido un director al frente de la policía de la ciudad de México.

En abril de 1970 desaparece la Academia de Policía y todo el personal pasa a integrarse al Centro de capacitación y Formación, para constituirse en una sola dependencia: La Dirección de Educación Policiáca, concentrada en las intalaciones de Balbuena. Al año siguiente se convierte otra vez en Academia de Policía. Y en 1972 pasa a denominarse Academia de Policía y Tránsito del Distrito Federal. Se modernizan los cursos y se establecen sistemas de enseñanza adecuados al crecimiento constante de la ciudad.

Ya desde 1970 la Dirección General de Policía y Tránsito comenzaba a desconcentrar sus servicios en las 16 delegaciones del Distrito Federal. Bajo la dirección del general Daniel Gutiérrez Santos, en 1971 se cambia el color azul marino del uniforme por un azul "horizonte". Desaparece el color tabaco y beige de los policías destinados a la vialidad. Volvemos al modelo americano en el corte del uniforme.

Durante esta primera mitad de la década de los setenta se modernizan las unidades motorizadas, se remodelan las instalaciones, se actualizan técnicas, reciben un incremento en sus percepciones, aumentan las plazas, se establece la estancia infantil, es organizado el cuerpo femenino.

Se ponen en marcha programas de reestructuración de la policía capitalina que en 1976 estaba integrada por una dirección, 69 jefes, 400 oficiales 10,000 hombres de tropa, 302 vehículos, 106 caballos y 2 helicópteros.

"Como siempre, el desorden ha sido impaciente y la represión dura. Se recuerda con amargura el asesinato en 1962 por tropas federales del controvertido dirigente campesino Rubén Jaramillo y su familia, y seis años después aquella noche trágica, el conjunto habitacional de Tlatelolco, en la capital, cuando los soldados dispararon contra una gran concentración de estudiantes; hubo cosa de cien muertos, quinientos

heridos y miles de encarcelados. Los años sesenta se distinguieron por ataques terroristas radicales de izquierda, junto con represalias de la derecha. También hubo bandidaje: Lucio Cabañas, maestro de escuela, pedía mejoras para los mexicanos pobres desde sus refugios en la sierra de Guerrero. El ejército lo mató en 1974. pero aún más sonado fué el caso de otro maestro, Genaro Vázquez Rojas, que durante siete años esquivó las persecuciones federales, hasta 1972, en que resultó muerto en Michoacán. El gobierno dijo que había sido un accidente automovilístico, pero otros hablaron de asesinato político, No importa. Lo que importa es que sus nombres están todavía pintados en paredes de adobe en muchas partes de México y que la policía sigue todavía la pista a los miembros de su partido.

La antigua policía rural ha desaparecido, pero el gobierno la ha reemplazado por unidades regulares de milicias campesinas llamadas fuerzas rurales, que reciben adoctrinamiento político continuo de oficiales del ejército destacados entre ellos. Don Porfirio nunca pudo confiar en su ejército para tal labor, pero un sistema de secretas comensaciones hace todavía interesante trabajar en el ejército y la policía para algunos mexicanos, y las fuerzas represivas de la nación son hoy más temibles que nunca." (227)

(227) Venderwood Paul J. "Desórden y Progreso" ob. cit. págs. (235-237)

En este orden de Ideas, puedo considerar que con todo el esbozo hecho en este apartado, se ha intentado analizar el desarrollo de la Policía en nuestro País tomando en cuenta sus diferentes manifestaciones, estructuraciones y cambios, que van de la colonia hasta el siglo XX. Por ello nuevamente recalco mi agradecimiento al Ilustre Maestro Carrancá y Trujillo por tan excelente obra para llevar a cabo tal recorrido, así como también las magnificas obras, de Vanderwood, Nacif, e Iñigo con los cuales pude cronológicamente guiarme para establecer la Relación formal entre cada una de las Etapas Históricas y la Policía; amen; claro esta de otras obras que me ilustraron para complementar el fin deseado. Por consecuencia hecha la ubicación y conformación de la policía en México entremos al estudio conceptual del término policía, sus funciones y fundamentación legal.

CAPITULO III

"CONCEPTUALIZACION Y CLASIFICACION DE LA POLICIA EN MEXICO"

A. CONCEPTO DE POLICIA

Seria muy congruente y accesible, adentrarnos de lleno en este capítulo, en conceptualizar etimologicamente hablando, el concepto de Policia y el de judicial, sin embargo creo necesario que antes de hacerlo, hay razones de esencia indagatoria que me motivan para decifrar y transcribir algunas consideraciones de autores nacionales y extranjeros que han dedicado páginas completas en sus respectivas obras, al estudio sobre el origen y evolución, tanto del concepto (policia) como de la estructuración de este organismo, circunstancias que al no ser desapercibidas, me conducen a analizar brevemente algunas de ellas; no sin antes recalcar que tal Institución a la que he dedicado mi mayor esfuerzo para abordarla, ha sido con una integra seriedad de investigación científica; esfuerzos que se ven completados y robustecidos con tales aportaciones.

En el prólogo de la obra "Policia y Sociedad democratica", de José María Rico, encontramos matices de preocupación y ansiedad sobre el topico en estudio, por el hecho de



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.

que en el devenir de la humanidad y del fortalecimiento del propio Estado, ha sido muy poco tratada la policía, no solo en México sino en otros países Europeos, y lo mucho que ha sido abandonada para su mejoramiento y transformación que como institución protectora de los intereses de la sociedad reviste, requiere y necesita en nuestros días; para ello y en este sentido considere necesario transcribir algunos párrafos de la citada obra.

"Los estudios científicos sobre la policía son raros, particularmente en los países europeos. Ha sido sobre todo a partir de 1950 y, en especial, a finales de los años sesenta, cuando diversos investigadores han comenzado a interesarse por este importante organismo de la estructura social. Posiblemente el interés manifestado por tales personas se haya debido a la peculiar situación social que ciertos países han vivido durante esta época (en los Estados Unidos los disturbios raciales y las manifestaciones estudiantiles de 1967; en Francia, los sucesos de mayo de 1968, etc.) y a las críticas suscitadas por la intervención policial con motivo de la misma. Conviene indicar, sin embargo, que la inmensa mayoría de tales estudios ha sido realizada en un reducido número de países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, Bélgica y Suecia).

Son también escasas las ocasiones (congresos, seminarios, coloquios) en que dicha institución es analizada con seriedad y detenimiento y menos aún las destinadas a contribuir a la eventual reforma de las fuerzas de orden público. Pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando e incluso mal visto en los medios universitarios. Es curioso observar cómo en este último sector no parece haber inconveniente en estudiar otras importantes instituciones sociales (Iglesia, Ejército, hospitales, etc.), existiendo en cambio una gran reticencia cuando se trata de abordar el análisis de la institución policial.

Hay que romper con estas actitudes fáciles y reconocer que en un Estado democrático es necesaria la policía -una policía democrática. Se impone además un profundo debate sobre este tema (dejando ya a un lado la dialéctica pendular de las grandes adhesiones y las grandes condenas).

Esta necesidad es particularmente acuciante en México. La reforma del aparato de orden público es vital para la consolidación de una sociedad nueva e indispensable para la aplicación de diversas disposiciones constitucionales referentes a la descentralización político-administrativa del Estado y la resolución de los problemas planteados por la inseguridad ciudadana tendientes a la creación de Policías autónomas, a la potenciación de los servicios municipales, a la creación

o mejora de escuelas o academias de formación profesional.

Salvo contadísimas excepciones no existe ninguna obra moderna en lengua española sobre la policía, y en particular sobre la policía en una sociedad democrática. Los libros que se pueden encontrar en el mercado sobre esta institución social suelen ser traducciones relativamente recientes de obras americanas escritas en los años cincuenta y referidas a aspectos concretos y técnicos de la policía de este país.

Por estas razones creemos que los textos que a continuación se presentan pueden interesar a un público numeroso y variado. En primer lugar, a todos los miembros de las fuerzas de orden público, pudiendo incluso servir de material básico para la enseñanza dispensada con las escuelas policiales de formación y perfeccionamiento. En segundo lugar, al alumnado universitario de diversas facultades, departamentos o institutos (criminología, sociología, ciencias políticas, derecho administrativo, etc.). Finalmente, al conjunto de la población, poco informada sobre el verdadero papel de la institución policial en una sociedad democrática, pero cuyo apoyo y colaboración son indispensables para que dicho servicio pueda cumplir satisfactoriamente las funciones que la comunidad les ha confiado." (228)

(228) Rico José María. "Policía y Sociedad Democrática". Editado por Alianza Universidad Pags. (9,10 y 11) Madrid España. 1983.

La historia de la policía continúa siendo un terreno acotado, en el que resulta extremadamente difícil penetrar. Aún hoy son raros los investigadores sociales que osan preguntarse sobre los orígenes y el desarrollo histórico del aparato policial. Ciertamente, parece como si un velo debiera cubrir eternamente una faceta intocable -y quizá vergonzante- de la realidad social.

De esta forma, la situación no puede ser más deprimente. Existen algunas (historias policiales) del aparato policial, es decir, las que han sido escritas por policías, que ponen un acento exagerado en los aspectos jurídicos y hacen abstracción de las conexiones sociales y de su evolución. En otro sentido, disponemos de estudios efectuados por historiadores profesionales que adolecen de una importante limitación: sólo contemplan a la policía en la medida que su acción incide en algún proceso político general. De esta forma, unos desconocen las conexiones sociales del aparato policial y otros prescinden de la organización y el funcionamiento de dicho aparato, así como de su evolución en relación a la del resto del sistema de poder.

Ante este panorama, surgen múltiples interrogantes acerca del Aparato Policial de nuestro país. ¿cuales son en esencia sus orígenes? ¿En que contexto social y político se produce la modernización? ¿Cuales son las consecuencias

inmediatas para el cambio y transformación de la Institución? ¿Que consecuencias y beneficios supone y acarrea para la evolución de la sociedad Mexicana contemporanea?

Para ello procuraremos ordenar la reflexión en torno a tres cuestiones principales. La primera trata de averiguar hasta qué punto podemos enmarcar la modernización del aparato policial Mexicana dentro de un proceso generalizable al resto de Estados. La segunda nos deberá permitir conocer la significación de los antecedentes policiales del antiguo régimen. La tercera, finalmente, nos situará en la perspectiva de poder analizar las características primordiales del modelo policial que surge a partir de la mitad del siglo XX, tal y como lo analizamos en el Apartado Anterior.

No resulta nada fácil establecer el origen exacto de la policia. Especialmente si tenemos en cuenta que, en la misma medida en que se desarrollan las comunidades humanas, aparecen y se multiplican los órganos encargados de mantener el orden, sin que puedan precisarse adecuadamente las sucesivas etapas de su evolución.

Dentro de la corriente del Cameralismo o mercantilismo, de origen Aleman, también hay interés y preocupación por analizar y encontrar el Mehollo del origen de la Policia. "No obstante ello, no es sino hasta 1779, cuando aparecio

el primer volumen de la obra monumental de Johann Peter Frank (1745-1821) *system einer vollständigen medicinischen polizey*. Actualmente este trabajo es considerado un hito en la historia del pensamiento acerca de las relaciones sociales de la salud y la enfermedad. Pero para valorar correctamente el significado del trabajo de Frank, es importante verlo en términos del contexto social, político e ideológico en que apareció. El concepto de policía médica es central en el pensamiento de Franck. El origen y el desarrollo de esta idea requiere investigación. Este ensayo intenta estudiar el desarrollo del concepto de policía médica en el pensamiento de diversos individuos, y mostrar cómo la idea y los métodos adecuados para lograrlo ganaron en claridad y poder hasta alcanzar su forma más alta en el trabajo de Johann Peter Franck." (229)

La admiración por las virtudes de una población en crecimiento, y un intenso deseo por aumentar el número de personas de un país, marcan los puntos de vista políticos y económicos de fines del siglo XVII y la mayor parte del XVIII. (230) Por lo general, la gente de trabajo es el mayor tesoro y la mayor fortaleza del reino, porque sin trabajadores

(229) Rosen George. "De la Policía Médica a la Medicina Social" Editorial siglo XXI. Primera edición en Español. Dirigida por Daniel López Acuña y otro. Pág. 138. México, D. F. - 1985.

(230) Heckscher Elif. Mercantilism-Londres, George Allen and Onwin, Ltd. Vol. II. págs. (158-161) 1934.

no habría señores; y si los trabajadores pobres no crean más alimento y manufacturas que las necesarias para su sustento, cada caballero deberá convertirse en trabajador y cada ocioso morir de hambre." Una población más grande significaba una mayor producción así como también un mayor consumo, dos ideas agudamente expresadas por Daniel Defoe. "Mientras más bocas más riqueza," decía. Con respecto al consumo, argumentaba que "Si es posible poner a multitudes de personas en condiciones de mantenerse a sí mismas se incrementará el comercio; necesitarán alimentos, lo que ocupará a la tierra; necesitarán ropas, lo que requerirá una amplia gama de comercio." Otro argumento de peso a favor de una población grande era que más gente significaba más ingresos para el monarca. El ingenioso médico, científico y economista William Petty iba más lejos aún: argumentaba que una mayor economía administrativa representaría otra ventaja fiscal del aumento numérico.

Estos ejemplos, tomados de muchos otros, no son, obviamente, las opiniones ni las acciones de gente preocupada por situaciones imaginarias o por problemas abstractos. Para tener una apreciación adecuada de su importancia en asuntos prácticos, deben ser considerados como parte de algo más amplio y de mayor alcance como parte de un proyecto político y de organización cuyo objetivo supremo era colocar la vida social y económica al servicio del poder político del Estado. Este fue el sistema que llegó a ser conocido como mercantilismo,

o como cameralismo, término alemán que tiene una connotación más política. (231)

Desde el punto de vista político, el mercantilismo se ha descrito a menudo y en forma correcta como política de poder.

El marco del desarrollo de la acción y el pensamiento alemán acerca de las relaciones sociales de la salud se originó en el cameralismo, la variedad alemana del mercantilismo. El término tiene dos connotaciones. Por una parte, designa las ideas que surgieron para explicar, justificar y guiar las tendencias centralizadoras y las prácticas en la política administrativa y económica de la monarquía absoluta de los Estados alemanes durante el final del siglo XVII y el XVIII.

Históricamente, el cameralismo fue parte del proceso de consolidación legal y administrativo en el crecimiento del Estado moderno.

En el marco del cameralismo, la idea de policía es un concepto clave en relación con los problemas de la salud

(231) Rosen George. ob. cit. pág. 140.

y de la enfermedad. Derivando del griego, politeia, la constitución o administración de un Estado, el término policía (Policey) ya era empleado con un sentido parecido durante el siglo XVI por muchos escritores alemanes que merecen llamarse precursores de los cameralistas del siglo XVII y XVIII. Uno de ellos era Melchior von Osse (1506-1556), quien en 1556, a las órdenes del Elector de Sajonia preparó una monografía que contenía sus reflexiones y observaciones sobre la conducta apropiada, la organización y la función de una "magistratura cristiana" (232) Este documento, conocido como el Testamento de Osse, comienza con el párrafo siguiente:

"Entre la gente juiciosa, está más allá de toda disputa (dice Osse), que toda magistratura (obrigheit) puede probar y hacer evidente su virtud y aptitud de dos modos. Primero, en tiempos de guerra, por medio de proezas varoniles, planes provechosos y sagaces, y protegiendo sus tierras y sus súbditos; segundo, un tiempo de paz, manteniendo un buen gobierno, equitativo y pídadoso, judicial y Policey." (233)

En la época de Osse la administración no estaba especializada ni sistematizada. Las actividades gubernamentales

(232) Small Albion W. The cameralists. the pioneers of german-social polity. CHicago Unviersity of chicago Press. Pág 207-210, y 22. 1909.

(233) Citado por A. W. Small, op. cit., pp. 21-25 y 26.

eran relativamente incipientes y confusas. De acuerdo con esta situación, la presentación del concepto de policía que hace Osse es general y difusa. Una buena Policey de un Estado o de una ciudad requiere de un gobernante, de un consejo juicioso, de una judicatura imparcial y de un pueblo piadoso y obediente.

Todo habrá de conducir a que las cuatro partes se conserven en buen estado, puesto que se quiere mantener una buena Policey, porque el señor y príncipe tiene tres obligaciones para con los súbditos que Dios le confió; y son, que habrá de mantenerlos en buena prosperidad, cosa que sucede cuando el pueblo (das Volck) vive con virtud, y algunos de ellos merecen instrucción y practican las bellas artes, y hay muchos que son sabios y versados, con lo que podrán instruir a los ignorantes, a los que no deben dejar vagar por las tinieblas de la ignorancia, y el príncipe habrá de percibir e impedir que se estorbe todo aquello que haya de ser útil a la comunidad. (234)

Otra forma primitiva del concepto de policía apareció unos sesenta años más tarde en un trabajo póstumo de George Obrecht (1547-1612), profesor de leyes de Estrasburgo. (235)

(234) Ibid., pp. 37-38

(235) A. W. Small, op. cit., pp. 40-59; Axel Nielsen, Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im. 17. Jahrhundert, Jena, 1911.

Escrito a pedido de su amigo el emperador Rudolf II y publicado en 1617 bajo el título *Fünff unterschiedliche Secreta Politica*, (236) expone las opiniones económicas de Obrecht. De las cinco monografías que contiene este trabajo, la cuarta esboza un proyecto policial (*Ein sondere Policey-Ordnung, and Constitution...*). El concepto fundamental se presenta en un prefacio:

"La siguiente Orden y Constitución Policial, con sus siete Sanciones (*Sanctionibus*) es ordenada especialmente por nosotros para que cada año, y hasta donde sea practicable en todo momento, podamos tener conocimiento confiable de cómo marchan las cosas de todos nuestros súbditos, jóvenes y viejos, ricos y pobres, y en todas partes de nuestra jurisdicción y territorio; de cómo marchan las cosas relacionadas con toda nuestra *Policey* y todas sus ramas y de cómo pueden ser protegidos en contra de la ruina, en esta época enteramente pervertida para que puedan ser mantenidos en constante integridad; y de cómo podemos hacer para que, después de cerciorarnos de todos los hechos, nuestros súbditos puedan criar a sus hijos correcta, bien y útilmente, y que ellos a su vez lleven una vida cristiana y digna, y así se comporten ellos mismos

(236) Cinco diferentes secretos políticos.

para que pueden ser para sus hijos, para nosotros que somos sus principes elegidos por Dios, para sus vecinos, y para la prosperidad de todos, una bendición y un honor, para su propio provecho temporal y eterno." (237)

A partir de estos inicios, el concepto de policía se extendió y fue desarrollado por un buen número de escritores y funcionarios públicos alemanes.

Una formulación primitiva pero fecunda del enfoque cameralista de los problemas de la salud y de la vida social es el de Velt Ludwig von Seckendorff (1626-1692), cuyos escritos fueron bien recibidos por sus contemporáneos y ejercieron influencia considerable incluso después de su muerte.

Seckendorff ha sido llamado el Adam Smith del cameralismo, una comparación brillante, si no es que totalmente acertada. Su trabajo contiene ya en embrión un programa para la administración de los recursos materiales y humanos, que en manos de sus sucesores se desarrolló como una significativa rama de la administración pública. Conocida como la ciencia de la policía (Polizey-wissenschaft), esta rama de la teoría y práctica de la administración entregó las bases para el

(237) Citado por A. W. Small, op. cit. p. 57.

desarrollo del concepto de policía médica.

Hacia comienzos del siglo XVIII, el concepto de policía se había desarrollado gradualmente hasta el punto en que los programas empezaron a cristalizar en formas institucionales. Christian Thomasius (1655-1728), un jurista, político y filósofo alemán hizo en 1717 una buena descripción de la situación. Estas observaciones aparecen en la edición de Thomasius del Testamento de Osse, que él publicó con un comentario. Tomando el capítulo de Osse sobre la policía como enlace.

Otro signo del desarrollo de la sistematización del cameralismo y del concepto de policía fue la creación, en 1727, de dos cátedras para la enseñanza de cameralismo que hiciera el rey de Prusia. Los titulares de los cargos debían enseñar los principios de la administración económica y de la policía, así como otros temas, de tal manera que los estudiantes estuvieran preparados para manejar cuestiones administrativas y ser candidatos al servicio civil prusiano.

Para la cátedra de cameralismo de Franclort del Order se designó a Justus Christoph Dithmar (1677-1737). Cuatro años después de asumido el cargo público una reseña de sus conferencias académicas bajo el título *Einleitung in die*

öconomischen, policey -und Cameralwissenschaften (238). Dithmar da por hecho que el bienestar y el poder del Estado descansan en una economía bien organizada, y en un sistema policial y cameral, por lo que dedica la parte IV de su trabajo a la ciencia de la policía. De cómo concibe Dithmar el tema, se hace evidente a partir de su aseveración de que la ciencia policial "enseña cómo la naturaleza interna y externa de un Estado debe conservarse, con miras a la felicidad general, en buenas condiciones y en orden; y por consiguiente que la suprema magistratura del país debe tener bajo su cargo el que sus súbditos no sólo se mantengan dentro de un número adecuado, sino además temerosos de Dios, de conducta cristiana, honorable y de vida saludable y que los bienes temporales para su sustento y sus excedentes provengan de florecientes ocupaciones en el campo y la ciudad; pero también una nación debería mejorarse con ciudades, distritos campesinos y pueblos bien planificados y mantenidos en buenas condiciones." (239)

A medida que el siglo avanzaba la idea primitiva de policía se iba transformando más y más en la teoría y la práctica de la administración. Este proceso estaba íntimamente ligado a las necesidades de un Estado absolutista y sus repre-

(238) Introducción a las ciencias cameral, policía y económica

(239) Rosen George. ob. cit. *págs. (154)

sentantes más distinguidos estaban asociados a los monarcas de Prusia y de Austria. En relación con esto sobresalen tres nombres -Darjes, Justi y Sonnenfels.

Es evidente que en el tercer cuarto del siglo XVIII se había implantado en los Estados alemanes un sistema administrativo que como norma de pensamiento y de conducta relacionaba todas las actividades con el bienestar del Estado absolutista. En esto consistía la ciencia policial. Adoptando disposiciones de seguridad de carácter práctico como punto de partida, los teóricos y los que aplicaban la Polizeiwissenschaft desarrollaron un cuerpo de ideas y prácticas destinadas al uso de los estadistas, con miras a objetivos políticos claramente especificados. Este concepto de administración pública abarcaba también los problemas de la salud y de la beneficencia, dando por aceptado que eran responsabilidad del Estado.

"Esta línea de desarrollo político y administrativo corría al parejo con un crecimiento igualmente significativo del interés de los médicos por los problemas de salud de la sociedad y en particular del Estado. Los inicios de esta tendencia ya están presentes a principios del siglo XVII. Entre los médicos preocupados por la relación entre el gobierno y la salud, merece atención el tirolés Hippolyt Guarinonius (1571-1654). Descendiente de una familia milanesa que se

había establecido en Trento, estudió medicina en Padua, y posteriormente llegó a ser médico de un hogar para mujeres en Hall, en el Tirol. Allí escribió su trabajo sobre higiene el cual la primera parte fue publicada en 1610 en Ingolstadt, bajo el título "La abominable devastación de la raza humana". (240).

Estos planteamientos caracterizan sólo una parte del contenido de este libro que, con censuras y admoniciones, explicaciones y reclamos cubre todo el campo de la salud pública tal como se entendía en su tiempo. Guarinonius insiste en la necesidad de actividades gubernamentales para mejorar las condiciones sanitarias en las ciudades y cita con aprobación la Ordenanza de policía de Augsburgo de 1530, titulada "Reformation guter Policey zu Augsperg Anno 1530". Su posición está expuesta en forma sucinta en su demanda por una "policía cristiana".

Otra contribución antigua al desarrollo del pensamiento acerca de la responsabilidad del gobierno sobre la salud de la comunidad es la "Politya medica" de Ludwing von Hörnigk (1600-1667), médico principal de Francfort del Main. Publicado en 1638, su trabajo es notable en varios aspectos.

(240) Rosen George. ob. cit. págs. (154)

"Primero, el título extremadamente largo presenta casi una lista del contenido.

Policía médica, o una Descripción de los Médicos, tanto de los ordinarios como de los médicos comisionados para la corte, los municipios, los hospitales y para las plagas, boticarios, farmacéuticos, cirujanos, oculistas, cirujanos de hernias y de cálculos, panaderos de repostería, tenderos y bañistas.

También de las mujeres comisionadas para supervisar a las parteras, las niñeras y las enfermeras.

Así como toda clase de curanderos no autorizados, fraudulentos e impúdicos, tales como viejas brujas, carteristas, mirones, clérigos incultos, ermitaños, impostores, profetas de la orina, judíos, médicos muy jóvenes, vagabundos, charlatanes, informantes, fanáticos, pseudo-Paracelsos, curanderos, cazarratas, encantadores, exorcistas, hechiceros, gitanos, etcétera.

El médico legal, o la organización y la práctica legal del arte de la medicina." (241)

(241) Ibidem. págs. 156.

De este resumen que le da sabor al libro, es evidente que Hörnigk se refiere a numerosos aspectos de la salud y de la enfermedad que tienen implicaciones sociales. En relación con esto es especialmente digno de destacarse las dos primeras palabras de su título, *Politia medica*, que se puede traducir como policía médica.

El interés por la salud visto como una cuestión de política pública entró en una nueva etapa de desarrollo durante la segunda mitad del siglo, debido a la creación del concepto de policía médica. Influidos por las doctrinas de los filósofos políticos, y de los teóricos de la ciencia policial, los médicos adoptaron el concepto de policía y empezaron a aplicarlo a los problemas médicos y de la salud. Hasta donde yo sé, el término policía médica fue empleado por primera vez en 1784 por Wolfgang Thomas Rau (1721-1772), en su libro: "Pensamientos sobre la utilidad y la necesidad de un reglamento de Policía médica en su Estado".

La idea de una policía médica, esto es, la creación de una política médica por el gobierno y su cumplimiento por medio de un reglamento administrativo, ganó popularidad rápidamente. La influencia del libro de Rau es evidente en un trabajo publicado en 1771 por Christian Rickmann, profesor en Jena. Titulado "La influencia de la medicina en el bienes-

tar del Estado y la mejor manera para Salvar vidas". (242)

Basado en los trabajos de Sonnenfels y de Rau, también plantea la creación de un código de policía médica e insiste en que el médico necesita de la compilación de un tratado completo sobre policía médica. El trabajo debía mostrar cómo cuidar la salud del pueblo por medio de la mejora o la eliminación de las condiciones dañinas para la comunidad, y más aún cómo los enfermos y los débiles podían obtener la asistencia que necesitasen, y cómo combatir y controlar las epidemias. rickmann también habló enérgicamente sobre el problema de la chalatanería y propuso numerosas reformas. Es de interés considerable su plan para un programa de seguro por enfermedad.

El interés creciente en los problemas de la policía médica de esta época se evidencia más todavía con la aparición, sucesiva y rápida de varios trabajos importantes que contribuían cada uno al tema de modo particular. En 1777 apareció el Fundamenta politiae medicae de J.W. Baumer (1719-1788). Aunque el libro trata en general de asuntos de salud pública, incluye también medicina legal y medicina veterinaria, señalando que esos campos estaban aún incompletamente diferenciados.

(242) Fischer Alfonso. Geschichte des deutschen Gesundheitswesen, Berlin F.A. Herbing Verlag. págs. 14, 39 y 123. Vol. II. - 1933.

Para mejorar la seguridad del Estado, el gobierno se debe esforzar en prevenir la miseria, la enfermedad y la muerte. La mortalidad se puede disminuir por medio de medidas de policía médica en diversas áreas de la salud pública. Todo lo que impida a la población obtener los medios de subsistencia debe ser eliminado mediante la acción pública. Del mismo modo, la conducta moral de la gente debe ser reglamentada por la ley para que la vida disipada no mine sus energías. Se debe dar atención médica y deben controlarse las epidemias. En su libro, Brinkmann hace uso frecuente del término policía médica.

Habiendo estudiado el origen y el desarrollo del concepto de policía médica hasta fines del siglo XVIII, permitámonos evaluar la importancia de este proceso. Para el propósito presente, la policía médica es el concepto que se refiere a las teorías, políticas y aplicaciones originadas en los fundamentos políticos y sociales del Estado absolutista y mercantilista alemán de los siglos XVII y XVIII, para ser aplicados en la esfera de la salud y del bienestar con el fin de asegurar tanto al Estado como al monarca crecientes riquezas y poder. Para algunos, esta opinión puede parecer una simpleza, pero con seguridad es más realista y más apegada a la historia que la posición que ve la idea de policía médica in vacuo, y que como resultado tiende a sobrevalorar la proximidad de sus exponentes más destacados, como es el caso de

Johann Peter Frank, con los puntos de vista modernos sobre la salud pública y los problemas sociales de la salud y el bienestar. El desarrollo y el estudio del concepto de policía médica fue un esfuerzo que abrió camino en el análisis sistemático de los problemas de salud de la vida comunitaria, esta tendencia culmina en el destacado trabajo de Hohann Peter Frank y Franz Anton Mai, que son por ello considerados como productos de un proceso social progresivo, que funcionaba en un sistema político, económico y social determinado. Sobre esta base se puede hacer una valoración más clara del trabajo de Frank y de otros autores alemanes de fines del siglo XVIII y de principios del XIX, y comprender por qué el impacto de esas ideas en la práctica fue limitado.

La publicación de Hohann Peter Frank, System einer vollständigen medicinischen Polizey ejerció una influencia poco habitual en el desarrollo ulterior del concepto de policía médica. A medida que los volúmenes sucesivos de esta enciclopedia fueron apareciendo de 1799 en adelante, su impacto se hizo evidente en varios sentidos. Naturalmente que su efecto se sintió más fuerte en el sector germanohablante y en las zonas, como es el caso de Italia, que estaban en estrecho contacto con los Estados alemanes. No cabe la menor duda, sin embargo, de que Frank ayudó también a difundir el término y la idea de "policía médica" más allá de las fronteras de las Alemanias. A fines del siglo XVIII y bien entrado

el XIX, la idea de policía médica aparece no sólo en Alemania, Austria e Italia, sino además en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. De hecho, en Italia se utilizó hasta 1890. (243)

Frank le dio una base más sólida al concepto de policía médica. Sus contemporáneos estaban impresionados por los resultados singularmente sistemáticos y por la forma acabada de las soluciones para problemas que preocupaban en otros países, tanto como en los Estados alemanes. Sin embargo, ni su concepto de policía médica ni las soluciones desarrolladas eran aplicables de la misma manera en todos los países. La idea de policía médica tal como la empleaba Frank estaba basada en un sistema político, económico y social particular. A fines del siglo XVIII, este sistema difería sustancialmente de las condiciones existentes en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Basada en las premisas del cameralismo (244) la policía médica, tal como la desarrolló Frank y otros autores alemanes, tenía un carácter autoritario y paternalista; cuando era aplicada a problemas específicos, tenía que ocuparse de las leyes que había que promulgar y de los detalles de lo que había que hacer. Era inevitable, por lo tanto, que el concepto se modificara por el impacto con instituciones polif-

(243) Ziino Giuseppe. "Manual di Polizia medica ad uso degli -
Ufficiali Sanitari del Regno e degli Amministratori, Milán
Leonardo Vallardi, Editore, 1890, pp. 2ss.

(244) Rosen George "Cameralism and the concept of Medical Police"
en Bulletin of the History of Medicine 27:21-42, 1953.

ticas y sociales fundamentalmente diferentes. A fines del siglo XVIII, por ejemplo, los británicos ya daban por sentado un cierto grado de libertad e iniciativa individual, lo que faltaba totalmente en la vida comunitaria donde se aceptaba con más facilidad la acción gubernamental, principalmente en el control de las enfermedades transmisibles y en la sanidad del medio.

En las Alemanias, y también en Italia, el progreso económico y el cambio social que conllevaba, no iban a la par con el ejemplo de Inglaterra y Francia. La vida política, económica y social alemana seguía siendo en cierto modo restringida y de espíritu conservador y particularista. Mientras que Gran Bretaña y Europa Occidental se apartaban del modelo absolutista y mercantilista, esta evolución se vio retrasada en Europa Central. Reforzado por la inercia de las relaciones heredadas, el ideal de la eficiencia sistemática seguía siendo el objetivo de la administración pública, y el concepto de policía médica continuaba aplicándose en este marco. Medido en términos de las aspiraciones sociales progresistas relacionadas con la Revolución francesa y de los problemas creados por la aparición de la revolución industrial, el concepto pertenecía al pasado.

Como parte de una estructura ideológica y administrativa cuya función principal era apuntalar un edificio antiguo,

perdía el aspecto creativo que la había caracterizado en el siglo XVIII. Los autores y los administradores alemanes de la primera mitad del siglo XIX continuaron manejando cuestiones de policía médica de acuerdo con las líneas señaladas por Frank y sus contemporáneos. Hacia mediados del siglo XIX, sin embargo, el concepto de policía médica se había transformado en una fórmula estéril. La importancia práctica que aún tenía residía en las actividades administrativas y de control relacionadas con las enfermedades contagiosas, la organización y la supervisión del personal médico, la sanidad ambiental y la atención médica al indigente. Sin embargo, el enfoque social amplio, la preocupación por las relaciones sociales entre salud y enfermedad que habían caracterizado el pensamiento y los escritos de Johann Peter Frank y sus contemporáneos más importantes, todo eso, había desaparecido de la idea de policía médica. El resultado fue que cuando Alemania se tuvo que enfrentar a los problemas de salud originados por el nuevo orden industrial, se hizo evidente que se necesitaba un nuevo enfoque para tales problemas.

Friedrich August Röbert publicó un trabajo similar en Dresden en 1805, bajo el título: El cuidado, por parte del Estado, de la salud de los ciudadanos. Röber definía la policía médica como el cuidado estatal de la salud de los ciudadanos, señalando que esta esfera de actividad debía de considerarse desde dos puntos de vista: el preventivo y el

curativo. Este libro, en general, es una versión popular del tratado de Frank.

Durante las dos últimas décadas del siglo XVIII, se empezaron a dar cursos de policía médica en algunas de las universidades alemanas y se preparó un buen número de libros sobre el tema en relación con las conferencias académicas. Uno de los más importantes fue el de E.B.G. Hebernstreit, profesor en Leipzig, que apareció en 1791 bajo el título: Principios de la ciencia de la Policía Médica. En él la policía médica se definía como "la ciencia que enseña cómo aplicar los principios dietéticos a la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud pública". El libro de Hebernstreit tiene una amplia extensión, tal como se puede ver a partir de los temas que abarca: procreación, atención materno-infantil, nutrición y sanidad de los alimentos, vivienda, higiene del vestido, recreación, ocupación, prevención de accidentes, control y prevención de epidemias, organización de la profesión médica, atención médica, atención de enfermería, y educación para la salud.

Al parecer, la enseñanza de policía médica en las universidades fue iniciada por el mismo Frank, en 1784 dió conferencias sobre el tema en la Universidad de Gotinga. En -- Heidelberg las lecciones sobre medicina legal y policía médica -- las inicio Oberkamp en 1786, quien había sido profesor de Frank y lo estimulara a escribir su tratado de policía mé-

dica. (245)

¿Como afectó el concepto de policía médica a la legislación y la administración de los Estados alemanes, un área en la que estaba interesada y que tenía como propósito reconocido desde el principio? Esta influencia se puede buscar en dos direcciones: en propuestas de leyes y en leyes aprobadas y reglamentos instituidos. La valoración adecuada de esta influencia requiere recordar que los médicos y los funcionarios públicos preocupados por estos temas estaban interesados principalmente en uno o más de los tres problemas fundamentales de la salud: mantener el crecimiento de la población, proporcionar médicos capacitados y otro personal médico en número suficiente y promulgar las leyes que fueran necesarias para la conservación y la promoción de la salud pública. Es en estas áreas donde se puede observar el impacto el concepto de policía médica.

Otras ciudades y estados alemanes promulgaron reglamentos médicos a fines del siglo XVIII y principios del XIX. La mayor parte tenían que ver con las calificaciones y las obligaciones del personal médico, el control de las epidemias,

(245) Biographie des D. Johann Peter Frank, escrita por él mismo, Viena, 1802, p. 91.

la supervisión de los abastecimientos alimenticios, el control de la prostitución y la supervisión de los hospitales. Sin embargo, ningún gobierno de los Estados alemanes promulgó un código amplio de salud que abarcara toda la extensión del término policía médica tal como lo concebíó Frank y otros autores alemanes. No obstante, se hicieron varias propuestas de ley de este tipo que merecen destacarse.

En 1799, J.H. rahn, cuya revista sobre policía médica ya hemos citado, de esa época presentó en su publicación una "Propuesta y plan de una Ley de Policía Médica para una República Helvética única e indivisible". El núcleo de este proyecto es la creación de una agencia de gobierno para supervisar todo el ámbito de la policía médica. Este consejo debía estar compuesto por siete profesores de medicina, debía vigilar todas las instituciones médicas y extender su vigilancia y atención a todas las áreas de la salud, incluyendo cuestiones como nutrición, vivienda, vestimenta, procreación, protección de la madre y del niño, prevención de las epidemias, medidas contra las enfermedades de los animales, educación para la salud, y supervisión de los orfanatos y correccionales. Más aún, cada distrito debía tener un funcionario de salud, capacitado en la ciencia de la policía médica, que debía velar por el cumplimiento de las leyes sanitarias y recabar datos sobre estadísticas demográficas.

Más importante aún que la propuesta de Rahn fue el proyecto de un código de salud enviado al gobierno del Palatinado en 1800 por Franz Anton Mai. (246) Esta obra se denominaba "Proyecto de la Ley sobre los objetivos más importantes de la policía médica". Una contribución para un nuevo Código Legal del Palatinado.

Aunque el proyecto de código de salud fue bien recibido por las autoridades y sus colegas, nunca llegó a ser promulgado. La invasión extranjera, la debilidad política y la desorganización echaron a cuestiones como estas al olvido. Cuando volvió la paz y la estabilidad, después de la caída de Napoleón, ya había muerto Mai y el escenario se preparaba para un nuevo enfoque de problemas de salud y de enfermedad.

Lo logrado por Johann Peter Frank y Franz Anton Mai representa el punto más alto en el desarrollo, investigación e intento para aplicar el concepto de policía médica. Las ideas promovidas por estos hombres persistieron en forma limitada y disminuida. Es así como durante los años treinta y los cuarenta del siglo XIX aparecieron algunos extractos de leyes de policía médica en los Estados alemanes.

(246) Sobre Mai véase Max Oeser, *Geschichte der Stadt Mannheim* J. Bensheimer, 1908, pp. 359-370, A. Fischer, op. cit. (véase n. 4), vol. II, pp. 47-49, 149-152.

Durante este período se publicaron diversos textos de policía médica. En 1838, A. H. Nicolai se ocupó de la policía médica y veterinaria. En 1848, J. H. Schürmayer publicó un manual de policía médica que comprendía los temas de salud pública, atención médica y el trabajo de las agencias gubernamentales. Carl Vogel publicó en 1853 un volumen sobre policía médica para médicos, boticarios y funcionarios policiales; Hauska en 1859 y Haeckermann en 1863 redactaron textos similares. Y hasta en una fecha tan tardía como 1877, apareció un volumen en Stuttgart que versa sobre la aplicación de la química a la práctica de la policía médica y a la medicina forense.

Ninguna de estas publicaciones aportó nada nuevo. A estas alturas es necesario considerar la difusión de la idea de la policía médica más allá de las fronteras de Alemania a otros países. Como era de esperar, existen evidencias de esa influencia en países como Rusia, Hungría, Dinamarca e Italia, donde el contacto cultural con las Alemanias era estrecho.

En Italia el desarrollo del concepto de policía médica había sido precedido por una larga tradición de acción gubernamental sobre problemas de la salud. Este era el caso del control de las enfermedades contagiosas y de las enfermedades epidémicas, tal cual aparece en publicaciones como la

de Alaimo, Consigli medico-politici del senato Palermitano (1652) y la de Maurizio, Trattato giuridico e politico sulla peste (1684). Cesare Beccaria, profesor en Milán, más conocido por su interés por la reforma de las leyes criminales, trató la cuestión de la población en relación con la industria y la agricultura. En su Elementi di Economia Pubblica señala que entre las causas de disminución de la población están la falta de abastecimientos y de bienestar. No obstante, la intensidad con que actúan esos factores se puede disminuir si las autoridades públicas y los médicos se preocupan del control sanitario.

Con este ambiente, no es sorprendente que el concepto de policía médica se haya adoptado rápidamente en Italia. A través de su colocación en Pavia y de la traducción de su System al italiano, Frank ejerció mucha influencia en los médicos italianos. Los numerosos libros escritos por autores italianos sobre policía médica lo atestiguan. "Entre ellos se encuentran, Barzelotti, Polizia di sanita (1806); Omodei, Polizia economicomedica (1806); y del mismo autor, Sistema di polizia medic-militare (1807). En 1824, Lorenzo Martini publicó su Elementi di Polizia Medica, basado en gran parte en el trabajo de Frank. Diez años después Martini reeditó su libro intitulándolo ahora Polizia Medica, y lo que es más interesante, lo dedicó a la Sociedad Filosófica Norteamericana de Filadelfia. En 1835, Martini publicó una tercer versión

modificada, titulándola esta vez "Manuali d'Igiene e Polizia Medica". (247) La influencia de Frank es evidente en todas partes. Tanto en Italia como en Alemania el término policía médica continuó usándose durante todo el siglo XIX. En fecha tan tardía como 1890, Giuseppe Ziino publicó un manual de policía médica para el uso de los funcionarios de salud y para administradores. Para esta época, la policía médica se definía como la que se ocupa de la aplicación práctica del conocimiento obtenido experimentalmente, o de cualquier otra manera, por la ciencia de la higiene". (248).

Al parecer, el concepto de policía médica no fue trasladado a Gran Bretaña hasta fines del siglo XVIII. Hasta donde se sabe, Andrew Duncan, profesor de los institutos de medicina en la Universidad de Edimburgo, fue el primero en Gran Bretaña que adoptó la idea e intentó su aplicación en la educación médica. En 1798, Duncan dirigió una nota al patronato de la Universidad acerca de la importancia de la jurisprudencia en la educación médica. De la nota se deduce que él había estado dictando cursos sobre el tema desde 1795.

(247) Martini Lorenzo. "Elementi di Polizia Medica", Turín, - 1824; Polizia Medica, Capolago, 1834; Manuali d'Igiene e di Polizia Medica, Florencia, 1835.

(248) Ziino Giuseppe. "Manuale di Polizia Medica, Millán, Leonardo - Vallardi, Editore, 1890, pp. 2-3

y que la policía médica era parte del curso. Duncan definía policía médica como los "preceptos médicos que pueden ser usados por la legislatura o por la magistratura, que se refieren no sólo al bienestar de los individuos sino a la propiedad y a la seguridad de las naciones, siendo quizás la rama más importante de la policía en general, ya que su influencia no se limita a los que caen en su esfera circunstancialmente, sino que se extiende a toda la población del Estado". Aunque el concepto de policía en el sentido de administración pública era conocido en Escocia, y esto lo atestiguan las Lectures on justice, police, revenue and arms, de Adm Smith, escrito en 1763, la fuente directa de las conferencias de Duncan sobre policía médica fue la Medicinische Plizey de Johann Peter Frank, una deuda que el reconoció varias veces. La policía médica siguió estando subordinada a la jurisprudencia médica, y los que ocupaban la cátedra siguieron dando un curso muy parecido al iniciado por Duncan. La comparación entre los temas considerados en 1863 y los enumerados por Duncan no revela ninguna diferencia notable. Aproximadamente en la misma época el profesor de jurisprudencia médica de Glasgow estaba dando un curso sobre policía médica muy similar.

Solamente a fines del siglo XIX, el término "policía médica" comenzó a dejar sitio, en los círculos académicos, a designaciones tales como "salud pública" o "higiene".

El primer tratado en inglés sobre policía médica digno de destacarse también se publicó en Escocia. Fue: *Medical police: or, the causes of disease, with the means of prevention: and rules for diet, regime, etc., adapted particularly to the cities of London and Edinburgh, and generally to all large towns*, de John Robertson de Edimburgo. Publicado por primera vez en 1809, tuvo una segunda edición en 1812. Tal como comprende las relaciones sociales entre salud y enfermedad, Robertson están más cerca de Frank que de Duncan. Pero los temas que trata son los mismos.

La preocupación por los problemas sociales de la salud y de la enfermedad es manifestada durante todo el siglo XIX y a menudo se expresa en términos de policía médica. Así, Gordon Smith en su *Principles of forensic medicine*, publicado en 1821, definía la policía médica como "la aplicación del conocimiento médico en beneficio del hombre en su nivel social" Robert Cowan, profesor de policía y jursiprudencia médica en la Universidad de Glasgow señalaba que la frecuencia de las enfermedades epidémicas depende de varias causas, "pero que la que más influye en la pobreza y la indigencia". En 1837 propugnó la creación en Glasgow de un sistema de policía médica. (249).

(249) Ferguson Thomas., *The dawn of Scottish social welfare*, - Londres y Nueva York, Thomas Nelson and Sons, 1948, pp. 57,97

Sin embargo, la idea de una policía médica se había ido limitando más y más al control de las enfermedades epidémicas y a la supervisión de la sanidad ambiental. Así, en 1842, un autor en la *British and Foreign Medical Review* se quejaba de que en Inglaterra "la gente sólo es capaz de pensar... que la policía médica es nada más que el embargo del pescado hediondo o de la carne podrida; a lo más, una tímida invención a la cual llaman Consejo de Salud que ponen en acción cuando el cólera asola sin control". (250)

El empleo del término "Policía médica" en Estados Unidos, durante el siglo XIX, era como en Gran Bretaña. Así, en 1820, David Hosack presentó sus *Observations on the means of improving the Medical Police of the City of New York*, en el que recomendaba modernizar el abastecimiento de agua, proporcionar viviendas adecuadas para los pobres, la introducción de un sistema de alcantarillado, la ampliación de las calles, la limitación de entierros dentro de la ciudad y la situación de piedra por madera en la construcción de muelles y dársenas. En 1862, Louis Elsberg expresa un enfoque más amplio en su trabajo titulado "The domain of Medical Police". (251). Basado

(250) *British and Foreign Medical Review* 14:446-461, 1842. Véase p. 446.

(251) Louis Elsberg, "The domain of medical police", en *American Medical Monthly*, 1862, pp. 321-337.

en parte en el manual de policía médica de Schürmayer y en el tratado de Mohl sobre ciencia de la policía, Elsberg define su materia como "la ciencia que enseña la aplicación de cada rama del conocimiento de la medicina... a los fines policiacos". Divide el dominio de la policía médica en tres partes: preservación de la salud pública, eliminación de las enfermedades y administración de la salud. En opinión de Elsberg, la primera de estas tres áreas pertenece por excelencia al dominio de la policía médica, o como ha sido llamada, Policía Sanitaria. El resto de los planteamientos de Elsberg se refieren principalmente a las medidas que se deben tomar para evitar el deterioro de la salud y el control de las enfermedades existentes. En algunos aspectos tales como la insistencia en asegurar una descendencia sana, Elsberg parece haber hecho eco, aunque débilmente, a los primeros autores alemanes que escribieron sobre policía médica. Dado el uso del manual de Schürmayer, el origen de la influencia es evidente.

El mercantilismo desempeñó un papel importante en la conformación de los siglos XVII y XVIII, y los puntos de vista franceses acerca de las relaciones sociales de la salud están marcados por él. Aunque los franceses en este período no llegaron a una formulación sistemática de un concepto como el de policía médica, estaban conscientes de las implicaciones del concepto de policía médica en relación con las cuestiones de salud. En realidad, el concepto de police es de origen

francés. Ya en 1711 por ejemplo, el abate Claude Fleury, tutor de los nietos de Luis XIV, se refería al tema de policía de la salud, señalando su importancia para el bienestar del Estado y el deber del monarca de ocuparse del problema.

Sin embargo, el término "Policía médica" no tiene aceptación general en la literatura francesa. Aunque algunos hombres, como F. E. Foderé y C. C. Marc estaban algo influidos por Frank, la mayoría de los médicos franceses interesados en los aspectos sociales de la salud y de la enfermedad siguieron un camino independiente. Hay que mencionar, no obstante, dos publicaciones que indican que a principios del siglo XIX se hicieron algunos esfuerzos por aplicar la idea de policía médica a problemas específicos. En 1819, un médico militar de nombre Bidot publicó un proyecto para un código de sanidad y de policía médica. En cuanto a su extensión, se limitaba a la prevención y el control de las enfermedades epidémicas.

La revisión de la literatura francesa deja en claro, sin embargo, que cuando los higienistas franceses estudian las relaciones entre la situación política social y la enfermedad lo hacen en un marco muy diferente al que había dado origen y en el que se había desarrollado el concepto de policía médica. Mientras que el absolutismo ilustrado prevalecía en la mayor parte de Europa, el viejo orden había sido violentamente derrocado en Francia y difícilmente remplazado por el mundo

de la empresa capitalista y el constitucionalismo parlamentario.

Después de este estudio del destino del concepto de policía médica, no está fuera de lugar intentar una valoración de su importancia. En la práctica, el concepto de policía médica significó un programa de acción social para la salud, basado originalmente en la intención de acrecentar el poder del Estado más que en aumentar el bienestar del pueblo. Es indudable que dentro de estos límites había una preocupación real por el bienestar social, y que se lograron algunos resultados específicos. En 1817, por ejemplo, Johann Peter Frank comentaba en relación con los efectos prácticos de su Medicinische Polizey: "Aunque mi nombre no se mencione, he impulsado la promulgación de diversas leyes de salud en Europa". Visto en retrospectiva, sin embargo, cuando Frank hizo esta afirmación, el grandioso concepto de policía médica ya era un concepto vacío. A pesar de la teoría, los objetivos y los fines de la policía médica ya estaban pasados de moda y eran reaccionarios. En las primeras décadas del siglo XIX, el concepto era una superestructura ideológica para puntalar los tambaleantes cimientos del absolutismo y del cameralismo. En resumen, intentar la aplicación de este concepto a los problemas de la nueva sociedad industrial era ofrecer un remedio que ya está descartado.

No obstante, esto significa negar los importantes logros y los efectos permanentes de la idea de policía médica, que deben buscarse no solamente en leyes específicas sino en ciertas direcciones y tendencias. Una de ellas es que el desarrollo y el estudio del concepto de policía médica fue un esfuerzo preclaro en el análisis sistemático de los problemas de salud de la comunidad. Esta tendencia culminó en los destacados trabajos de Johann Peter Frank y Franz Anton Mai. Además se acumuló un acervo de conocimientos, lo que estimuló el estudio posterior de esos problemas. Les correspondió a Francia e Inglaterra, sin embargo, el desarrollo, bajo las nuevas condiciones de principios y mediados del siglo XIX, del problema fundamental definido por Johann Peter Frank y otros autores que crearon el concepto de policía médica.

En este sentido y una vez hecho el anterior esbozo sobre el concepto de Policía Médica entraremos de manera más objetiva a analizarlo, recalcando la preminencia que esta tuvo en los países, germanos y en una gran mayoría de países Europeos, de los cuales y sin temor a equivocarme influyeron en nuestro país, principalemte en el siglo XIX tal y como lo analizamos en el capítulo anterior dada la influencia y lazos de comunicación Política y comercial que se tenía con dicho continente.

Generalmente, cuando se habla de policía, uno piensa

en seguida en la limitación de los derechos, en la privación o la restricción de las libertades. En realidad, no se trata exactamente de eso, Etimológicamente, la palabra policía evoca, ante todo, un concepto de protección. Efectivamente, la palabra proviene del griego (polis) que quiere decir ciudad, y de su derivado (politeia) u organización de la ciudad (252). Hasta el punto que la mayoría de vocabularios indoeuropeos han llegado a confundir voluntariamente la idea de ciudad y la de su defensa" (253)

Para Jorge Nacil Mina el concepto de Policía es una Palabra:

"Que encuentra su origen en dos raíces griegas; politeia, que significa, gobierno, y polis que significa Ciudad, así que podemos definirlo como "Gobierno de la ciudad; ésto tomándolo de un diccionario etimológico. Haciendo la búsqueda en otra fuente, pero ahora en un diccionario de autoridades de la lengua Española, encontramos que Policía es "La buena orden que se observa y guarda en las ciudades y República, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno", así como también, "Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres". Y Aseo, Limpieza y pulidez".

(252) Gouvernement du Québec, Organisation et fonctions policières (Québec: Service general des moyens d'enseignement 1980), pág. 7

(253) le Clere. Marcel Le Clere: Histoire de la police, 4. ed. (París: Press Universitaires de France, 1973), pág. 5.

Por lo tanto comprobamos que el término engloba muchas más actividades que las que actualmente se consideran dentro de la materia estudiada; bajo estos lineamientos, en los documentos resguardados en el Archivo Histórico de la Ciudad de México, se observa durante todos los periodos analizados que se presenta al respecto al significado de la palabra, así como a la actividad que tiene en los gobiernos de las ciudades, por ende la investigación se torna más interesante al penetrar al estudio del municipio de México". (254)

La palabra Policía viene del latín "politia" y del griego "politeis", o sea el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y Repúblicas, cumpliéndose las Leyes u Ordenanzas para su mejor Gobierno. (255)

Para MAYER. Policía. Es la actividad del Estado encaminada a defender, por los medio del poder de Autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones y los tanques que puedan llevarse a las exigencias individuales.

Para este autor, la policía es una actividad de defensa del propio Estado para mantener el orden público en contra

(254) Nacil mina Jorge. Ob. cit. pág. 11

(255) Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano. Tomo XVI. Pág. 918. Ed. W. Jackson. N.N.

de la conducta individual que tienda a lesionarlo, para ello, actualiza el poder de Autoridad, cuyo origen es la Ley y su fundamento la fuerza; arma fundamental para defensa de los intereses que está obligado a proteger y a garantizar.

YOUNG, Autor Norteamericano, dice: "La Policía es la autoridad del Estado para salvaguardar la salud, la comodidad, la seguridad y bienestar de su pueblo, agregando que es una Autoridad para regular y proteger". (256)

En esta definición, los bienes protegidos y regulados por la función de policía son: la salud, la comodidad, la seguridad y el bienestar popular; aunque en principio esto es verdad, sin embargo, la enumeración es limitativa, no comprende algunos otros valores que en función de Autoridad está obligada a proteger. Más bien, este concepto sería adecuado para definir una Policía de carácter especial, dentro de la clasificación general de las funciones policíacas; en consecuencia, no se satisface plenamente los requisitos fundamentales de un concepto específico sobre el término policía.

Según FINER: "Es poder de promover el bienestar

(256) Youn James T. The American Government and its Worios.
Pág. 967. N.Y.

público, restringido y regulando el uso de la libertad y la propiedad". (257)

Tal consideración no es del todo satisfactoria, porque la restricción y regulación del uso de la libertad y la propiedad, como punto de partida para obtener el bien público, no es únicamente función de policía en sentido estricto, sino atribución estatal regida por normas jurídicas determinadas, de cuya aplicación por autoridad competente dependería el bienestar público.

BIELSA afirma: "La Policía significa, en la acepción más amplia, ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio del Derecho Administrativo, el concepto de Policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad personal (individual y colectiva)". (258)

Dicha actividad administrativa no tiene, por decirlo así, un dominio propio en el cual pueda moverse cómoda y libremente para hacer valer sus "miras especiales" de orden,

(257) Finer Herman. Theory and Practice Of Modern Government, pág. 35 N.Y.

(258) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo. Editorial Ariel., Pág. 1 Barcelona 1960.

de bienestar y seguridad pública, está sujeta a una delimitación de funciones y facultades, en cuya acción debe adaptarse estrictamente a las disposiciones legales, de manera que no le es permitido proceder, válida a medios arbitrarios, contra lo que las Leyes mismas se proponen proteger y garantizar.

Otro de los conceptos sobre policía es el siguiente: Policía. "Conjunto de Reglas cuya observancia garantiza el mantenimiento del orden y la seguridad de los ciudadanos: una ordenanza de Policía, cuerpo encargado de mantener este orden: Cuerpo de Policía. conjunto de los Agentes de este cuerpo: han llamado a la policía, cortesía, urbanidad: Persona de mucha policía, limpieza, aseo. Policía secreto, aquella cuyos individuos no llevan uniforme. Policía urbana. encargada de la vía pública dentro del municipio, M. Agente de policía". (259)

Para el maestro Rafael de Pina. "Policía es la función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público (policía gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policía judicial) y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública. (Policía sanitaria)". (260)

(259) Diccionario Enciclopedico Larrouse Ilustrado. Editorial-Larrouse. T. Omo II. Pág. 765. México 1984.

(260) De Pina rafael. Diccionario de derecho. 1a. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 307. México 1976.

De las anteriores definiciones del Maestro Pina, nos damos cuenta que además de definir tres tipos de Policía, en concreto, no analizan para nada al Policía como sujeto, o mejor dicho como individuo social que presta su fuerza de trabajo para el desempeño de una específica función, tal vez esto sea un tema que debía analizarse por separado para intentar adentrarse al individuo, que como policía presenta una personalidad distinta a la de su vida cotidiana.

En sí, el vocablo Policía en su amplio significado etimológico proviene del vocablo griego "politeia", equivalente a un orden público y seguridad de los ciudadanos. "Politeia" Significa, ciencia de los fines y deberes del Estado, es decir de la "Polis", "el Estado completo, la comunidad perfecta". (261)

Ahora bien adentrándonos al concepto de Policía Judicial Osorio y Nieto, nos da la siguiente definición. (262)

"La Policía Juicial es la corporación de apoyo al Ministerio Público, que por disposición constitucional, auxilia a aquél en la persecución de los delitos y que actúa bajo la Autoridad y mando del Ministerio Público".

(261) G. GLOTZ. La Ciudad Griega. 1er. Edición. Editorial Madrid. Pág. 5. Barcelona 1929.

(262) OSORIO Y NIETO CESAR AUGUSTO. La Averiguación Previa. 2a Edición. Editorial Porrúa. México. México 1983.

En este orden de ideas, aunque brevemente hemos ya analizado el concepto de "Policía" y el de "Policía Judicial", ahora pasemos al análisis sobre la fundamentación legal de la policía judicial en México.

B. FUNDAMENTACION LEGAL DE LA POLICIA JUDICIAL.

De manera muy concreta dire que el fundamento legal de la Institución en estudio lo encontramos en las siguientes disposiciones.

Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción I y 273 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal; y lo. fracciones I, II y IV, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

C. CLASIFICACION DE LOS CUERPOS POLICIACOS

Considere necesario llevar a cabo en este apartado la clasificación de los cuerpos de Policía para tener una visión más generalizada sobre los mismos haciendo la aclaración que no entraremos al estudio de todos ellos, ya que sería un tanto alejarme el estudio que en sí nos interesa, sin embargo por ser distinta la naturaleza de los casos en que ha de ejercerse la acción policíaca, el Estado en ejercicio de su

soberanía ha formado diferentes cuerpos cuya función en lo particular queda anotada y definida por la actividad específica de cada uno de ellos.

La actividad Estatal por cuanto hace a ésta área se establece fundamentalmente en dos tipos: "Policía Preventiva y la Policía Persecutora".

La primera, con su presencia, previene la comisión de los hechos delictuosos, adopta las medidas necesarias para evitar las infracciones legales; está encomendada a diversos organismos policíacos, según la esfera de la administración de que se trate. La segunda investiga y persigue los delitos; es decir, se actualiza al consumarse el ilícito penal, siendo ésta propiamente el presupuesto necesario para su intervención, y esta labor la llevan a cabo las Policías Judiciales del Distrito, Federal, Militar y de las Entidades Federativas.

Actualmente en la República Mexicana existen, entre otros, los siguientes cuerpos de policía: Preventiva del D.F., de Tránsito del D.F., de Reglamentos, Bancaria, Industrial, Dirección Federal de Seguridad, Forestal, de Recursos Hidráulicos, Sanitaria, Fiscal de Gobernación de comunicaciones, de Tránsito Federal de Comercio, de Marina, de Relaciones Exteriores, Agraria, de Educación, de Ferrocarriles, del Seguro Social, Tutelar, Penitenciaria, Militar del Bosque de Chapul-

tepec; Policías Judiciales del D.F., Federal y Militar, Infantil, etc.

En las Entidades Federativas: las Fuerzas del Estado; Policías: Urbanas, Municipales, Servicios Secreto, Fiscal y la Policía Judicial Estatal.

De acuerdo con las circunstancias y pretensiones de los dirigentes de la Administración Pública se van instalando y desapareciendo al estimarse inútiles.

En si diremos para esquematizar la siguiente, que desde el punto de vista preventivo se dividen en:

1. Policía Preventiva y
2. Policía Preventiva en los Estados de la República.

Desde el punto de vista persecutorio y atendiendo al espíritu del artículo 21 Constitucional y a la Organización Legal que nos rige en México, podemos calificar a estos organismos de la siguiente forma:

3. Policía Judicial.
4. Policía Judicial del Distrito Federal.
5. Policía Judicial de las Entidades Federativas

6. Policía Judicial Militar.

7. Policía Femenina.

Ahora bien entremos al estudio de manera particular de la Policía Preventiva.

1. POLICIA PREVENTIVA

Resulta innecesario hablar sobre los antecedentes de este cuerpo policíaco ya que considero sería motivo de otro Tema, por lo cual solo nos ubicaremos en cuanto a sus funciones que le competen.

El Estado, dentro de su Area Administrativa, realiza la función preventiva a través de este Organismo con el fin de velar por el orden, la moral y la seguridad pública. La garantía del bienestar social como función directa de la Policía Preventiva se circunscribe a las siguientes acciones: Vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar, no solo como medidas preventivas sino represivas.

La vigilancia evita hechos delictuosos y facilita los primeros auxilios requeridos por los particulares en toda clase de acontecimientos.

Con órgano informativo, coadyuva al mejor desenvolvimiento de los ciudadanos en sus tareas, lo mismo sobre la ubicación de una calle, que acerca del lugar y Autoridades a quienes pueden acudir para presentar sus quejas, en caso de haber sido víctimas de hechos delictuosos.

Siempre que sea necesario y atendiendo al caso de que se trate, debe emitir las órdenes pertinentes a los particulares, para prevenir los delitos o coadyuvar con las Autoridades a la aplicación estrechica de las Leyes.

La función de exigir y obligar tiende al cumplimiento del orden jurídico: vigilando la vía pública, comercios, casas habitación, espectáculos públicos y en general todo centro de reunión.

a. ORIGEN CONSTITUCIONAL

Aunque la Constitución General de la República no prevé expresamente la existencia de la Policía Preventiva, a través de algunos de sus preceptos encontramos su justificación legal. El artículo 10 indica: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la Ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y Guardia Nacional: pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los Reglamentos de Policía".

El artículo 16, párrafo segundo, señala: "La Autoridad Administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los Reglamentos Sanitarios y de Policía..." y el artículo 21, entre otras cosas ordena: "Compete a la Autoridad Administrativa el castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía..."

b. SU REGLAMENTACION.

El Artículo Zero. del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal señala que tal Organismo forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal.

Sus funciones y organización están señaladas en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal desde el 6 de julio de 1984.

El artículo 24 del Reglamento citado señala que las atribuciones que le asigna a ese cuerpo son las siguientes: prevenir la comisión de delitos y las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía; proteger a las personas en sus propiedades y, además vigilar el respeto al orden público y la seguridad de las habitantes; auxiliar al Ministerio Público, a las Autoridades y, cuando sea requerida para ello,

a la ciudadanía en casos de siniestro y accidente; aprehender, cuando exista flagrancia en el delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, detener a los presuntos responsables de alguna infracción penal, poniéndolos inmediatamente a disposición de la Autoridad competente; cuidar la observancia de la Ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal, y del a aplicación y cumplimiento de las Leyes y Reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública.

Los mandos en la Policía Preventiva en el Distrito Federal se clasifican en: Supremo, Alto, Administrativos y Operativos.

El primero corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El segundo al Jefe del Departamento del Distrito Federal (que ejerce por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad), y el tercero recae en los Directores de cada una de las Unidades Administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Los mandos operativos están a cargo de los Directores correspondientes, Jefes de Región y de Sector, Comandantes de Agrupamiento, de Grupo y Unidades Especiales y Menores.

Para efectos del mando operativo, el Reglamento establece las siguientes jerarquías;

Superintendente, Inspectores, Oficiales y Policías.

En cuanto a los Superintendentes, habrá uno de carácter general y dos más, denominados primero y segundo.

La tarea encomendada a los Inspectores, la llevan a cabo tres servidores públicos: un Primer y Segundo Inspector y el Sub-inspector.

Integran también este personal un Primero y Segundo Oficial y un Sub-oficial.

Respecto a los Policías, se les clasifica en: Primero, Segundo, Tercero y por último, simplemente, Policía.

Se dice en el nuevo Cuerpo de Disposiciones que "la policía bancaria, industrial y la policía auxiliar forman parte de la policía del Distrito Federal" (art. 13 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal).

Con el mismo carácter son considerados los grupos de policía organizados por las Instituciones Bancarias o Empresas de carácter particular para efectuar la vigilancia de

las mismas.

Como las dependencias que organizan esos grupos los sostienen económicamente, esta disposición ha dado margen a la creación de la Policía Bancaria e Industrial, cuyas funciones no se concretan a prevenir, sino también a investigar delitos cometidos dentro de las Empresas y todo lo que afecte al patrimonio y prestigio de éstas.

Son auxiliares los que cooperan con esta Institución en el servicio de vigilancia y en el cuidado de los vehículos que se estacionan en la vía pública.

Esta disposición no tiene justificación legal; tal prestación debería ser desempeñada por un grupo de la Policía Preventiva, pagado por el Gobierno, nunca por cooperación de particulares que, se entiende, son acreedores a recibir el servicio sin medir para ello una contribución especial.

En el artículo 13 de dicho Reglamento se pretende legalizar situaciones que aún siguen prevaleciendo, pues no tienen importancia decir que esos cuerpos policíacos forman parte de una Institución, si los hechos demuestran lo contrario; baste citar que, la llamada Policía Auxiliar, aunque forme parte de la Policía Preventiva del Distrito Federal es pagada por los particulares, la Industrial debe su sosteni-

miento a los propios industriales, quienes la manejan a su arbitrio y debido a su actuación mucho dejan que desear, en torno a lo preceptuado por la Constitución.

Por otra parte, el buen funcionamiento de un cuerpo policíaco, como el preventivo, no depende de la expedición de nuevos Reglamentos, ni mucho menos de los cambios rimbombantes de nombres que, en nuestro medio, son un factor más para acrecentar la soberbia, egolatría y prepotencia de quienes detentan la fuerza.

Insistimos, una vez más, en la urgencia de técnicos y juristas al frente de dicha Institución, para la prevención de la delincuencia, no es el mando castrense, con un peculiar criterio y manifestación lo que se requiere, sino el buen juicio de un buen abogado o de un técnico en materia policial.

En este Organismo se incluye el cuerpo de bomberos, Institución asimilada en gran parte de los Países a los servicios de Seguridad Pública.

Su función principal es "prevenir y extinguir los incendios", y sus actividades son las siguientes: Salvamento er derrumbes, desbarrancamientos, precipitación de personas a lugares profundos; accidente de asfixia por acumulación de gases, ácidos y substancias nocivas; accidentes de tránsito;

extracción de ahogados en canales, colectores y presas; caídas de árboles sobre líneas de tensión eléctrica, edificios y vehículos; desagüe en zonas populosas y residenciales donde se pone en peligro la salud del vecindario por la acumulación y estacionamiento de las aguas.

2. POLICIA PREVENTIVA DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA

Esta Institución está a cargo de los Ayuntamientos. Cada Municipio cuenta con un cuerpo de policía bajo el mando de un jefe, su subjefe, comandantes y el personal que autorice el presupuesto de egresos.

En la Capital de algunas Entidades Federativas existen las "fuerzas del Estado". (Las "Fuerzas del Estado" están constituidas por un grupo militarizado, cuyas funciones primordiales (preventivas y represivas), se concretan a impartir garantías, para evitar la alteración del orden y, en caso necesario, auxiliar a las Autoridades. Esta sección es un residuo de antiguas organizaciones policíacas como la gendarmería y los rurales a los cuales se les organizó bajo un sistema netamente militar. Al triunfar la revolución y organizarse institucionalmente el Ejército Nacional, se conservaron grupos militarizados, bajo el mando del Ejecutivo local, para coadyuvar con las nuevas Organizaciones Policíacas a mantener el orden y reprimir actos graves en contra de la paz y seguri-

dad de las poblaciones), y las Direcciones de Seguridad Pública o Inspecciones Generales de Policía, dependientes del Ejecutivo local, cuyas funciones se extienden a todos los Municipios. Están a cargo de grupos comisionados por la Dirección antes mencionada y subordinados al Director de Seguridad Pública o Inspector General de Policía.

Este sistema no es el que conforme a Derecho debe prevalecer, la función de la policía corresponde directamente a la Autoridad Municipal y no al Gobernador; sin que por ello queramos significar que este último esté impedido para adoptar a sugerir las medidas necesarias que las exigencias o necesidades del medio, demanden en un caso determinado.

Las disposiciones legales que la organizan son copia, casi literal, del Reglamento vigente en el Distrito Federal, concebido para una Ciudad con problemas distintos a los que afectan a cada Entidad de la República, en donde las demandas son diferentes a las de las Ciudades.

En los Municipios, el servicio de policía es completamente deficiente; la penuria económica que sufren les impide sostener personal suficiente y capacitado para llenar esas necesidades, es improvisado, actúa por intuición propia o del Presidente Municipal, de tal manera que, por desconocimiento de sus deberes y derechos, el abuso y el desvío de poder

están a la orden del día.

La realidad social demuestra que gran parte de los Municipios, sólo cuentan con un reducido número de policías para prestar el servicio, y son aún, en muchos lugares, los ciudadanos quienes coadyuvan con las Autoridades al desempeño de las funciones policíacas.

Por otra parte, los Municipios, con posibilidad económica, integran la policía con personas completamente impreparadas, carentes de criterio, ignorantes hasta del alfabeto, y retribuidas con salarios irrisorios. Sus propios dirigentes se encargan de malearla; los intereses creados y los compadrazgos ocurren incesantemente; la coacción es medio utilizado para obtener ingresos económicos que benefician exclusivamente el patrimonio particular del dirigente policíaco.

Los centros de vicio son protegidos por los propios guardianes del orden, para su mejor funcionamiento, y el encubrimiento a los infractores de los reglamentos y bandos de Policía y Buen Gobierno, es un medio para eludir el cumplimiento de las obligaciones tributarias por los causantes y la obtención del lucro indebido.

El ambiente social contribuye grandemente a acentuar la inmoralidad; la fama pública respecto a la policía, impulsa

a los particulares al soborno y al cohecho; por ende, el respecto que debiera tener, es a todas luces relativo.

No obstante lo anterior refiriendome precisamente a la importancia y funcionabilidad que tiene la policía preventiva, Reyer tayabas "Propone que ante la inseguridad en el D.F., la policía preventiva debe estar bajo el mando del procurador." Textualmente nos dice lo siguiente:

"El ambiente de inseguridad y la conducta antisocial que existen en el país, cuyo crecimiento se ha magnificado en el Distrito Federal, son resultados de la deshumanización y los crecientes conflictos económicos. En este marco, la tasa de aumento de delitos comunes sólo en la capital del país fue de 70.56 por ciento en los últimos cuatro años, mientras que en todo el país, el número de delitos federales avanzó 69.51 por ciento, sin considerar los que, "por temor de los afectados y por desconfianza en la autoridad" escapan al conocimiento de las mismas y aque podrían representar alrededor del 80 por ciento de los casos.

Por tal motivo, Jorge Reyes Tayabas, subprocurador de Justicia del Distrito Federal, demandó la unificación de las policías preventiva y judicial bajo el mando de la Procuraduría de Justicia, de acuerdo con el mandato constitucional. A su vez, el director del Instituto Nacional de Ciencias Pena-

les, Gustavo Barreto Rangel, consideró que el crecimiento de la delincuencia y de la violencia exigen una mayor participación comunitaria en las campañas de seguridad pública y una nueva reforma a la administración de sus instituciones.

En lo anterior coincidieron la mayoría de los 21 ponentes que participaron ayer en la primera reunión preparatoria sobre Seguridad Pública a que convocó al Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI en el D.F. Cuando menos ocho de los ponentes señalaron que la conducta antisocial que existe en esta ciudad y en otras del país, es un reflejo de varios factores que, definitivamente, no se pueden desligar de otros aspectos, como son la de demografía, la ecología, la economía, y lo relacionada con vivienda, educación, trabajo, capacitación y alimentación, entre otros, que son producto de la importante concentración humana en los centros urbanos en los últimos años.

Un maestro universitario experto en criminología, Luis Rodríguez Manzanera, sostuvo que la criminalidad ha tenido una evolución paralela a la creciente violencia, lo cual atribuyó al crecimiento desmedido de las ciudades, además de fenómenos vinculados a sentimientos de soledad y anonimato de sus habitantes, los que han demostrado tener una actitud de indiferencia por los asuntos de los demás.

Reveló que en un investigación hecha en la UNAM se demostró que el miedo al crimen y a la violencia, así como la inseguridad, son fenómenos tan graves que pueden generar bruscos cambios en la sociedad no siempre positivos. Explicó que "en provincia, una de cada cuatro personas piensa que puede ser víctima de un delito en el presente año; la cifra sube 34 por ciento si el interrogado fue víctima el año anterior. En el caso del Distrito Federal, el 79.2 por ciento de las víctimas teme ser atacado nuevamente.

Comentó también que los estudios sobre los casos de cifra oculta o negra delitos que no son puestos en conocimiento de las autoridades "parecen confirmar el temor de la gente: las probabilidades de ser víctima de un delito son muy altas en la ciudad de México. Sin embargo, las víctimas no la denuncian en el 80 por ciento de los casos; de éstos el 60 por ciento no lo hace por desconfianza a la autoridad y el 30 por ciento por miedo al criminal".

Por su parte, Florentino Ventura Gutiérrez, director B de la Policía Judicial Federal y director de Interpó-México, demandó mayores esfuerzos de las policías - municipales, preventivas, judiciales estatales y las diversas en materia federal- para que exista una verdadera coordinación con el propósito de luchar contra la delincuencia creciente, nacional e internacional, y reveló que es fundamental que se pugne, como

hasta ahora, por llevar un "archivo de control de policías, preventivos y judiciales, tanto del fuero común como federal y en ejercicio de sus funciones, así como también un archivo de ex-policías, que en la mayoría de los casos delictivos son los responsables de la planeación de los delitos o aplicación en su temática del crimen organizado, con la participación de violadores a las leyes nacionales e internacionales".

En su oportunidad, el doctor Manuel Mondragón y Kalb, director del Programa adefar de la PGR -delincuencia ligada al narcotráfico-, pugnó por que el gobierno federal encauce la participación ciudadana para poder revertir la tendencia antisocia, ya que corremos el peligro de que la delincuencia pueda rebasar a nuestros cuerpos policiacos como ya ha sucedido en otros países, "lo cual constituye un verdadero problema, grave, de daños incalculables".

A su vez, Máximo Segura Guerra, funcionario de la Secretaría de Protección y Vialidad, luego de hacer un porme-
nORIZADO recuento de las actividades que lleva a cabo dicha dependencia, reconoció, por una parte, que no se ha podido acabar con la corrupción y, por la otra, que en muchas ocasiones los policías han muerto en el cumplimiento del deber al enfrentarse a una delincuencia cada día mejor organizada y pertrechada. A su vez, el periodista Felipe victoria Zepeda expresó que en esta administración se han jubilado 794 policías

y, 338 más han quedado incapacitados de por vida como consecuencia del enfrentamiento con la delincuencia, por lo que demandó mejores prestaciones para los policías para que puedan adquirir una vivienda digna de interés social, y que el monto de las pensiones por jubilación o incapacidad se fijen conforme al último mes de sueldo devengado.

Otro participante fue José Martínez Pichardo, presidente del Colegio de Abogados del estado de México, el cual puntualizó que es importante la participación ciudadana en la creación y funcionamiento de los sistemas de seguridad pública en las zonas conurbadas, para poder dar respetabilidad a la autoridad civil. Y recomendó exigir el comercio organizado y a las industrias la instalación de mejores sistemas de seguridad con alarmas y buscar nuevas alternativas de participación social, para evitar que la delincuencia organizada continúe actuando en la impunidad y cada día en forma más constante y creciente.

También habló el presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad, Carlos Román Celis, quien insistió en que los capitalinos debemos humanizarnos más, buscar la convivencia, ya que los programas de seguridad no son suficientes para protegernos, precisamente por la escasez de recursos con que cuentan los cuerpos policiacos. Dio como un ejemplo que la reunión de vecinos de la delegación Benito Juárez entregó

a la policía 200 chalecos antibalas -que actualmente tienen un costo de un millón de pesos cada uno-, los cuales ya les han salvado la vida a unos 15 agentes en unos cuantos meses.

Finalmente, Margarita González Gamio, directora del CEPES del PRI del DF y coordinadora, junto con Raúl Ramírez Medrano, que esta reunión preparatoria, señaló que los fenómenos de antisocialidad, que con mayor frecuencia y dramatismo aquejan a nuestra ciudad, no son un problema que se puede resolver con la actividad de las policías, sino que su tratamiento debe ir a las causas que las originan, buscando erradicarlas o cuando menos reducirlas". (263)

3. POLICIA JUDICIAL

Para no adentrarnos en forma precisa sobre las funciones y el desempeño de las mismas de este Organismo, resulta obvio que éstas se estudien en otro Capítulo para que se siga un orden pedagógico, recalcando que se menciona en este inciso para no perder el orden expuesto con anterioridad, agregando que sus antecedentes ya estén expuestos en el primer Capítulo de este Trabajo y por el hecho de ser nuestro tema central, seguiremos con los demás cuerpos Policiacos.

4. POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Primero mencionaremos algo relacionado con la "POLICIA JUDICIAL FEDERAL".

La Ley expedida el 10. de agosto de 1919 sobre la organización del Ministerio Público federal y Reglamentación de sus funciones, en el artículo 3o., indica: "El Ministerio Público tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, pudiendo utilizar en caso necesario los servicios de la Policía Común"; el Artículo 43, establece: "La Policía Judicial de la Federación dependerá del Ministerio Público Federal, tendrá un jefe que residirá en la Ciudad de México y los empleados subalternos que determine la Ley; en el artículo 7o., se dice: "Toda orden de aprehensión dictada por un juez se comunicará al Ministerio Público, para que éste la transcribe a los agentes de la policía judicial y a los de la preventiva, a fin de que la ejecuten".

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 31 de enero de 1941, señala en el artículo 31: "La Policía Judicial ejercitará sus atribuciones cumpliendo órdenes expresas de los funcionarios del Ministerio Público Federal, excepto en los casos de urgencia, dando cuenta inmediata a sus superiores..."

La Policía Judicial Federal es auxiliar del Ministerio Público Federal, en la investigación de los delitos de su competencia y cuya jurisdicción abarca toda la República.

La Ley de la Procuraduría General de la República señala, entre otras atribuciones, al Ministerio Público Federal, perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal. Sin embargo, el Reglamento de la Ley Orgánica correspondiente, indica que, a ésta corresponde: investigar por órdenes del Ministerio Público, la comisión de hechos que constituyan delito; buscar las pruebas encaminadas a la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los indiciados; cumplir las órdenes de aprehensión, localización, arresto, comparecencia, presentación, cateo y cita; practicar en auxilio del Ministerio Público las diligencias que se le encomienden; recibir, en caso de urgencia o en los lugares donde no existan agentes del Ministerio Público, ni quienes legalmente los sustituyan, denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del fuero federal, y practicar únicamente las diligencias urgentes que el caso requiera, debiendo dar cuentas de inmediato al Agente del Ministerio Público de la Jurisdicción, para que acuerde lo conducente y, recibir, custodiar y trasladar a los detenidos (art. 12).

De acuerdo con la Ley mencionada, la Policía Judicial Federal está organizada en: Un Director General que en su ausencia será suplido por el Subdirector.

Las Policías Judiciales, generalmente se han organizado caprichosamente, ya sea por quienes las han dirigido o por el jefe nato de las mismas que es el Procurador de Justicia. En la actualidad, a saber únicamente las Policías Judicial Militar, por Decreto de 11 de junio de 1941, y Judicial del Estado de México, por decreto de 15 de marzo de 1956, cuentan con un Reglamento en el que se establece, por primera vez en la República Mexicana, un sistema legal tendiente a limitar la acción de los integrantes del Cuerpo Técnico Auxiliar del Ministerio Público, evitándose así todo abuso de poder; pues si bien es cierto que la actividad de los agentes de esta policía, en general, se rige por normas jurídicas, existen muchos aspectos que por su naturaleza especial no están previstos en ningún Ordenamiento legal específico, siendo necesaria, en consecuencia, la regulación legal para precisar claramente las esferas competenciales de este Cuerpo que es de gran trascendencia en la tarea de colaboración que debe prestar a los órganos de la justicia.

Ahora bien, una vez hecho un breve análisis sobre la Policía Judicial Federal, nos adentraremos al estudio de la "Policía Judicial del Distrito Federal".

Como breves referencias históricas de este Cuerpo Policiaco, diremos lo siguiente:

En 1903, en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales se reglamentaron las facultades de las policías Judiciales y administrativas. Artículo 8o.

El 15 de abril de 1910 en el Reglamento del Ministerio Público del Fuero Común en el D.F. y Territorios, se le consideró al Procurador de Justicia como Jefe de Agentes de la policía. Aunque se hacía referencia a la Policía en general y no propiamente a la judicial, éste siguió dependiendo del Organó Jurisdiccional.

El 9 de septiembre de 1919, se expidió la Ley Orgánica para los delitos del Fuero Común, en el D.F. y Territorios Federales.

En esta Ley los artículos 3o., 6o., y 47 de esta Ley se refieren a la Policía Judicial en términos similares a los de la Ley Orgánica Federal, razón que nos permite concluir que, de todos estos preceptos se desprende la idea clara de la Policía Judicial como cuerpo policiaco y no de función, ya que la orden puede ser cumplida indistintamente por el agente de la judicial o por el de la preventiva, sin que con

ello queramos indicar la no existencia de la función de Policía Judicial que, en sentido estricto, corresponde al Ministerio Público y para cuyo cumplimiento se requiere de un Organismo Técnico que le auxilie en sus atribuciones.

El 7 de octubre de 1929 en el Diario Oficial, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, Publica: "Que el Ministerio Público tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, pudiendo utilizar cuando lo estime conveniente los servicios de la Policía Común".

Surgió la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, era una sección dependiente de la Policía Preventiva, a quien se le encargaba la investigación de los delitos, la aprehensión de los responsables y algunas otras comisiones ordenadas por algunos funcionarios gubernamentales. Mas tarde fueron creados los grupos llamados "Servicios Confidenciales". Esta División de Investigación para Prevención Delincuencial dependía de la Jefatura de Policía. Posteriormente en 1978 se le llamó "Servicio Secreto", pretendiendo con ello crear una nueva imagen, sin embargo esto no trajo ni aportó en realidad nada objetivo, ni como Institución ni como Organismo creado para la prevención delincriminal.

Por último, el 14 de enero de 1983, en el Diario Oficial del Gobierno Federal, se dio a conocer un acuerdo para reestructurar las Policías; Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, ya que hasta esa fecha habían venido funcionando en nuestro medio, los llamados Servicios Secretos y después la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia.

En concreto diré que la Policía Judicial del Distrito Federal, es auxiliar del Ministerio Público del Fuero Común en el D.F. Su organización y funciones están contenidas en la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismas que la organizan en: "Dirección General; Sub-Dirección General; Comandancias; y Guardia de Agentes".

De acuerdo con estas Leyes, a la Policía Judicial se le encomienda: Investigar los hechos delictuosos de que tenga conocimiento, en los términos de las disposiciones legales aplicables; buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron; entregar las citas y presentar personas para practicar diligencias; ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión y cateo que giren los órganos jurisdiccionales y las de presentación e investigación que despache el Ministerio Público; el control de radio,

de la guardia de agentes y del personal de la Policía Judicial en cuanto a los servicios que presta, debiendo rendir los informes necesarios en los Juicios de Amparo; y las demás que les señalen las Leyes y los Reglamentos.

El 14 de enero de 1983, tal y como ya se mencionó con antelación en el Diario Oficial, apareció publicado un Decreto que reformó los artículos 16, 37 y 83 y el derogado 85, el Capítulo II del Título I, Libro Tercero del Reglamento de la Policía Preventiva del D.F.; Artículos que analizan las funciones y servicios de la Policía Preventiva, resultando innecesario analizar cada uno de ellos.

5. POLICIA JUDICIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En las Entidades Federativas, atendiendo al contenido del Artículo 21 de nuestra Norma Suprema, las Constituciones Locales, al instituir el Ministerio Público, prevén la instalación de la Policía Judicial.

Este último aspecto en muchos Estados es letra muerta, no todos cuentan con este servicio, el trabajo material de su competencia lo desempeñan los "Cuerpos de Seguridad Pública, y los "Servicios Confidenciales o Secretos".

En los lugares en donde está instituida, reside en la Capital del Estado, depende del Procurador de Justicia y, generalmente, está integrada por un jefe, un subjefe, un comandante, jefes de grupo y agentes. Sus facultades están circunscritas a auxiliar al Ministerio Público en todas aquellas diligencias que requiere la investigación de los delitos, y a la ejecución de las órdenes provenientes de las Autoridades Judiciales.

6. POLICIA MILITAR

Este Organismo en realidad tiene verdadero importancia para un estudio exhaustivo y cuidadoso por su estructuración y funcionamiento, sin embargo, poco interés se le ha dado siquiera para que el estudioso y estudiante de derecho lo conociera, tal parece que por la simple razón de que pertenece a una esfera distinta a la civil ni siquiera en las Universidades se conoce algo relacionada con el Derecho Militar, mucho menos con su policía, por ello aunque breve al respecto, dirá siguiendo los lineamientos del Maestro Colín Sánchez lo siguiente:

"Al establecerse el fuero de guerra, las Autoridades Militares ordenaban al personal militar la práctica de las investigaciones de los delitos y la ejecución de las aprehensiones.

La multiplicidad de Leyes y Reglamentos que a través del tiempo se han dictado para la organización y funcionamiento del fuero mencionado, han facultado a jefes, oficiales y tropa para ejercitar la función policiaca en el orden militar.

El Código Mexicano de Justicia Militar, publicado el 31 de agosto de 1933, en el Título Segundo, considera a la Policía Judicial como función que reside en el Ministerio Público, en un Cuerpo permanente; y también, en los militares que por su cargo o comisión desempeñan accidentalmente las funciones de Policía Judicial (art. 47).

La Policía Judicial permanente "se compondrá del personal designado por la Secretaría de la Defensa Nacional y dependerá directa e inmediatamente del Procurador General de Justicia Militar". (Art. 48).

La Policía Judicial a que se refiere el artículo 47, en su parte final, se ejerce por "Los Jefes y Oficiales del Servicio de Vigilancia, por los Capitanes de Cuartel y Oficiales de día, por los Comandantes de Guardia y por los Comandantes de Armas, Partida o Destacamento (art. 49).

En el Reglamento de 4 de junio de 1941, la Policía Judicial Militar es considerada como un cuerpo Especial para

auxiliar al Ministerio Público "en la investigación de los delitos del fuero de guerra, la reunión de sus pruebas y el delito del fuero de guerra, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores" (Art. 1o.).

Se clasifica en permanente, grupo de comisionados y servicio de policía foráneo. La primera está constituida por un subjefe, un jefe del detall, jefes de grupos y agentes.

El grupo de comisionados lo forman militares designados discrecionalmente, entendiéndose, para esos fines, a las necesidades del momento.

El servicio foráneo está a cargo de un jefe y del número de agentes necesarios para auxiliar a cada Agencia del Ministerio Público foránea. (264)

(264) Colin Sánchez Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos penales"., Ob. Cit. Pág. 231.

7. POLICIA FEMENINA

"Las mujeres policía no son ninguna novedad, ni siquiera en México (donde ya las hubo hace más de 50 años), pero su presencia es particularmente significativa y estimulante en una época como la actual, caracterizada por serios esfuerzos orientados a mejorar la imagen y la realidad de las fuerzas del orden.

Durante siglos, la labor policial, revistió en todos los países un carácter eminentemente represivo, tanto en el buen como en el mal sentido de la palabra (en el buen sentido, que es el que ahora nos interesa, la represión consiste en el descubrimiento de los delitos cometidos y en la búsqueda y aprehensión de los delincuentes). Más tarde se empezó a subrayar también en el papel preventivo de la policía, como medio más idóneo para prestar un servicio verdaderamente constructivo a la sociedad. "Es mejor prevenir que remediar", según reza el adagio.

Pero más allá de las funciones represivas y preventivas, ambas ligadas a la delincuencia, existe en la actualidad una poderosa corriente que propugna la dedicación de los cuerpos policíacos a tareas asistenciales completamente ascépticas" desde el punto de vista criminológico, tales como la prestación de primeros auxilios a los heridos; la orientación

de los turistas nacionales y extranjeros; la organización del recreo de la juventud; el auxilio a los inválidos y a los niños, etc. En este contexto de redistribución y reestructuración de las funciones policíacas, cobra especial relevancia el enriquecimiento de las fuerzas del orden con elementos femeninos, habida cuenta de las dotes particulares que capacitan específicamente a la mujer para un magnífico desempeño de las nuevas tareas policiales de contenido profundamente humano y social.

La incorporación de las mujeres a los cuerpos policíacos fue objeto de numerosas resistencias, pues al principio tal innovación era considerada por la mayoría como una idea descabellada. Los primeros países que se decidieron a dar este paso fueron Estados Unidos (1888), Alemania (1903) e Inglaterra (1907), donde las mujeres policía se dedicaron inicialmente a la prestación de servicios de asistencia social y a la atención de delitos en los que se hallaban implicados menores de edad y mujeres". (265)

El ejemplo de estos precursores fue objeto de progresiva emulación, y hoy en día casi todos los países del mundo cuentan con cuerpos de policía femenil formalmente estableci-

(265) MORENO GONZALEZ RAFAEL, Reflexiones de un Criminalista. Págs. 131 y 132.

dos. Por lo que a latinoamérica se refiere, fue México uno de los primeros países en ensayar la innovación: durante la presidencia del Lic. EMILIO PORTES GIL (1928-1930) se fundó el Batallón de la Policía Femenina, siendo Jefe de la Policía Preventiva del Distrito Federal el Sr. VALENTE QUINTANA. Sin embargo, la existencia de este cuerpo, al que se bautizó con el honroso mote de "Las Técnicas", fue muy efímera, y se tuvo que esperar hasta el 1o. de enero de 1972 para que la Policía Femenina resurgiera en nuestro país.

Esta nueva corporación, creada dentro del sistema administrativo del Distrito Federal, comparte las responsabilidades del cuerpo general de la Policía Preventiva, que de acuerdo con el artículo 2o. del correspondiente Reglamento, consisten en "mantener la tranquilidad y el orden públicos dentro del territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad; en consecuencia, sus funciones oficiales son de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia".

De lo anterior se desprende que la Policía Femenina, además de las aportaciones específicas a la que está llamada

por virtud de las particulares disposiciones psíquicas de sus miembros, tienen que asumir una serie de graves responsabilidades que tradicionalmente han sido típicas de sus colegas de sexo masculino. Es necesario, por lo tanto, que la Policía Femenina sea sometida a un riguroso proceso de selección y capacitación. Selección, para que mediante el estudio y la evaluación de las aptitudes individuales, tanto físicas como psíquicas, se persiga el ideal de "encontrar el mejor individuo para cada trabajo" y se logra integrar un cuerpo de policía con elementos altamente calificados. Capacitación, a fin de que cada elemento aprenda todo aquello (conocimientos, habilidades, actitudes, hábitos de pensamiento y de acción) que le permita el mejor desempeño de sus funciones.

El éxito de la Policía Femenina como corporación al servicio de la comunidad, se medirá en función de su eficacia con respecto a la conservación de la tranquilidad y el orden públicos y a la protección de los intereses de la ciudadanía. Este éxito le permitirá convertirse en un grupo profesional perfectamente integrado a la comunidad y favorecido por el respeto y la confianza de todos los estratos sociales.

Pero el respeto y la confianza no se obtienen gratuitamente, sino que son la retribución social de una conducta positiva que presenta múltiples aspectos dignos de ser atendidos con esmero por las mujeres policía, entre los cuales desta-

can los siguientes:

"a. Cuidar el aspecto personal, que influye considerablemente en la opinión del público. Debe la mujer policía estar orgullosa de su uniforme, ya que éste la distingue como elemento dotado de valor, honestidad y descencia. Por lo tanto, el uniforme ha de estar diseñado de acuerdo con las funciones que la mujer policía desempeña y debe ser de la mejor calidad, pues es el distintivo de una profesión honorable ("Uniformidad a vuestras mujeres decorosamente y enseñadles a caminar con dignidad, si queréis que sean respetadas", decíd un antiguo elemento del cuerpo de policía femenino de la ciudad de Nueva York").

b. Ser corteses y consideradas en su trato, pues el público le desagrade los alardes innecesarios de autoridad, lo mismo que la orientación y el lenguaje fuerte y penden ciero.

c. Mostrar siempre aplomo y seguridad en sus actuaciones, principalmente ante situaciones críticas, las que, por cierto, son frecuentes e inesperadas en una gran ciudad.

d. Resolver pronta, eficaz e inteligentemente los problemas, que en el ejercicio de sus funciones se les presenten, ya sean leves o graves.

e. Ser serviciales, es decir, estar siempre dispuestos a servir con cuidado y diligencia a los miembros de la comunidad en todos los aspectos que estén a su alcance.

f. Ser incorruptibles y fieles al deber, de manera que nada ni nadie las haga flaquear en el recto y estricto cumplimiento de sus obligaciones." (266).

Es mucho más lo que podría decirse del Cuerpo de Policía Femenina, pero creemos que lo hasta aquí señalado es suficiente para dar una idea de las funciones y actitudes básicas que sus miembros deben asumir, a fin de que dicha Institución responda adecuadamente al contexto y a las necesidades sociales que le dieron origen.

En este mismo orden secuencial dentro de la gran clasificación sobre la policía en México, es obvio también señalar que hoy en día tienen funcionabilidad, la Policía Motorizada; La Policía Montada; La Policía Bancaria y por supuesto la recién Creada, Policía de Barria; etc., todas ellas enmarcadas en un marco legal para la prevención delincuencia y de las cuales por existir poco material bibliográfico para analizarlos, simple y llanamente las enuncio y las ubico dentro de este apartado para que posteriormente y en

otra investigación pueda observar su organismo o funcionabilidad ya que nuestro tópicó es exclusivamente el de la Policía Judicial en México.

Otro cuerpo policíaco de gran importancia, es el de "Policía y Tránsito", mismo que ha sido observado desde noviembre de 1987 para que de una vez y para siempre queden devueltos en 2 grupos distintos y con funciones específicas. A propósito de lo anterior José Domingo Ramírez Garrido Abreu, en esa fecha manifestó que hay necesidad de dividir a esta corporación para acabar con la corrupción.

"Para dar mayor seguridad pública y evitar la corrupción, la Secretaría de Protección y Vialidad se dividirá en Policía y Tránsito, informó el titular del ramo, general José Domingo Ramírez Garrido Abreu, a la diputación priísta del Distrito Federal. Entre 5 y 10 por ciento del personal atenderá la problemática de la vialidad y el resto procurará más vigilancia a los capitalinos.

Manifestó que ya se tienen los estudios respectivos para implantar este sistema, pero mientras se da a conocer el nuevo reglamento de policía y tránsito pidió a los ciudadanos que exijan al patrullero, motociclista u otra autoridad muestre su block de infracciones, en caso de no hacerlo pocreran a denunciarlos.

Garrido Abreu señaló que ya están buscando el uniforme que deberá portar el personal según el área que le corresponda, ya que sea vialidad o de atención de la seguridad pública.

Como se sabe, a últimas fechas algunos integrantes de la policía, principalmente motociclistas se venían dedicando a detener a los automovilistas y taxistas exigiéndoles grandes cantidades de dinero. Ante esta situación, Garrido Abreu dijo que existe la corrupción compartida entre la policía y el ciudadano; por un lado, un conductor no está dispuesto a consultar un reglamento de Tránsito, para saber cuáles son sus derechos y por otro lado, una acción negativa de los uniformados.

Reitero que como medida para evitar estas acciones se tiene el proyecto de separar las actividades de policía y tránsito pero ambas continuarán formando parte de la Secretaría de Protección y Vialidad". (267)

Ante tal panorama y con el fin de seguir un orden secuencial considero concluir este apartado con la siguiente Interrogante; ¿Hasta cuando dejarán de seguir creando más cuerpos policiacos nuestras prominentes Autoridades, sin preocuparse por mejorar y unir las ya existentes?

(267) Periódicos. "Ultimas Noticias de Excelsior", del día 17 de noviembre de 1987.

Considero que esta, seria motivo de otro interesantísimo estudio que llenaria otro capítulo, por lo cual también solo lo dejé plasmado en este sencillo trabajo para que con tales inquietudes surgan nuevas ideas y pueda lograrse el objetivo que tanto buscamos principalmente en nuestros días; el disminuir o acabar con la delincuencia.

CAPITULO IV

FUNCIONES LEGALES QUE COMO INSTITUCION AUXILIAR DEL MINISTERIO PUBLICO PERTENECEN A LA "POLICIA JUDICIAL"

A. FUNCIONES LEGALES DE LA POLICIA JUDICIAL

Podemos afirmar, casi sin temor a equivocarnos, que la función policial es tan antigua como la humanidad misma, por la sencilla razón de que su contraparte, el delito, parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble de la naturaleza humana.

"En los tiempos prehistóricos, las funciones policiales eran realizadas por los jefes de familia, pero más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones no castrenses denominadas "policía" (nombre que se derivó de las fuerzas de seguridad interna de las ciudades-Estado o "polis" de la antigua Grecia). En la actualidad, todos los países cuentan con cuerpos policiacos independientes del ejército. En unos, las funciones de prevención y persecución de los delitos son confiadas a una misma corporación. En otros, como es el caso de México, cada una de dichas



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.

funciones es competencia específica de cuerpos policíacos distintos: la policía preventiva y la policía judicial, respectivamente" (268).

Al respecto, José María Rico nos dice lo siguiente:

"La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no solamente con el crimen u con los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una importancia particular. En efecto, estamos asistiendo desde hace unos cuantos años a un incremento de la criminalidad, a cambios e, incluso, a inquietantes agravaciones de sus manifestaciones (criminalidad colectiva, violencia, terrorismo, delincuencia económica y/o relacionada con el abuso de poder, delincuencia juvenil, etc.). Asimismo nuestras sociedades se están transformado de manera considerable y a un ritmo vertiginoso: urbanización, industrialización, movilidad constante, complejidad creciente, descubrimiento y aplicación de técnicas cada vez más perfeccionadas, multiplicación de reglamentos susceptibles de atentar contra las libertades individuales y que la policía debe aplicar

(268) Moreno González Rafael. "Reflexiones de un Criminalista", Criminalística, Criminología y Medicina forense. - Cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales. No. 24. Primera Edición. Pág. 125. México, 1986.

(circulación, manifestaciones de masas, etc.). Estos factores de transformación suelen ir acompañados de tensiones, de desequilibrios sociales a menudo generadores de criminalidad.

De esta manera, la policía, que constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen y de mantenimiento del orden social establecido, cumple su misión en una sociedad en constante evolución; representa, por consiguiente, un dato inmediato y concreto de la dinámica social y, al mismo tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado" (269).

El hecho policial puede ser abordado de varias maneras. Un enfoque jurídico permite situar a la policía en su marco legal y constitucional; los sondeos de opinión ante el público, los mismos policías y los demás actores del sistema penal pueden ayudar a una mejor comprensión de la percepción que los diversos sectores de la población tienen de las fuerzas de orden público; finalmente, los estudios evaluativos, al analizar cuantitativa y cualitativamente los diferentes servicios solicitados y prestados por la policía, pueden contribuir a una definición más adecuada de la función que dicha institución desempeña en una sociedad moderna.

(269) Rico José María. "Policía y Sociedad Democrática", ob.-cit. Págs. 12 y 13.

El enfoque jurídico constituye una de las formas más tradicionales de encarar el estudio de la policía. Mediante dicho enfoque se trata de precisar el estatuto constitucional, la jurisdicción y la organización de tal organismo y exponer las disposiciones legales que conceden ciertos poderes a las fuerzas de orden público, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Todos esos aspectos son estudiados en los tratados de derecho administrativo y de derecho penal, la mayoría de las veces en forma descriptiva y superficial. En cambio, los trabajos de carácter sociológico sobre la policía son prácticamente inexistentes en nuestro país.

"De hecho, la necesidad de proteger los derechos conseguidos por los burgueses y de garantizar su libertad dentro de la ciudad, suscitaba a su vez el establecimiento de una autoridad capaz de mantener la seguridad. Consecuentemente, pues, la policía presenta la doble originalidad de ser la más antigua institución de protección social y la principal forma de expresión de la autoridad. Aunque todavía faltaban algunos siglos para que el término "policía" significara, además de una función administrativa, también la organización o el aparato de policía, había aparecido ya la característica más significativa de cara a poder interpretar su posterior evolución y, muy especialmente, la transformación

que se operaría con la desaparición del antiguo régimen" (270).

A principios del siglo XVI, Machiavelo establecía claramente la naturaleza misma de esta identificación, describiendo la formación de las ciudades en su *Discorsi sopra la prima decadi Tito-Livio* (1513-1520):

"La escasa seguridad de que gozan los habitantes que viven dispersos, la imposibilidad para cada uno de ellos (sea a causa de la situación, sea por su número reducido) de resistir aisladamente a los ataques de enemigo que se presente, la dificultad de reunirse a tiempo cuando éste se acerca, la necesidad de abandonar entonces la mayoría de sus moradas (las cuales pasan a ser propiedad de los asaltantes): tales son los motivos que empujan a los primeros habitantes de un país a construir ciudades para escapar a dichos peligros" (271).

"Pirenne, muchos siglos después, insistiría en la importancia del papel desarrollado por la necesidad de seguridad en la formación de las ciudades durante la Edad Media. Aunque, de su lectura, se desprende un nuevo elemento extraordinariamente significativo en relación a la identidad entre

(270) Rico José María. Ob. Cit. Pág. 51.

(271) Machiavel: *Le politique* (Paris: Presses Universitaires de France, 1968), Págs. 144

ciudad y seguridad: la aparición de la burguesía" (272).

En este sentido resulta indudable el protagonismo de los burgueses en la formación y desarrollo de las ciudades medievales, así como la estrecha relación entre sus reivindicaciones de orden económico y social y las relativas al "establecimiento en la ciudad de una paz, es decir, una legislación penal que garantice la seguridad". De forma muy especial, destaca el papel preponderante de los comerciantes en la dirección de los acontecimientos. Pirenne cree que incluso se podría comparar el papel que representaban entonces, a pesar de la enorme diferencia de época y medio, con el que asumirá la burguesía capitalista, desde finales del siglo XVIII, en la revolución política que puso fin al antiguo régimen.

Con la formación de las ciudades aparece, pues, la función administrativa de la policía encaminada a mantener el nuevo orden ciudadano de los burgueses. Sin embargo, la complejidad funcional característica del antiguo régimen impedirá la constitución de un auténtico aparato de policía profesional y dedicado de forma permanente a su labor. Será a partir del siglo XVIII, que se empezará a desarrollar, y hasta mediados del XIX no se puede hablar de su completa generalización.

(272) Pirenne Hanri. Las ciudades en la Edad Media, 4a. ed. - (Madrid, Alianza, 1980), Págs. 87, 109 y 112.

a través de toda Europa.

Hasta aquel momento el mapa policial indicaba un conglomerado de minúsculas y desorganizadas fuerzas que no respondían a la característica que posteriormente definirán el aparato policial moderno. Cabe, pues, destacar el largo proceso registrado entre la aparición de la función policial y su plasmación en una organización profesional que la desarrolle de forma constante.

En su calidad de agente de defensa social, el policía se encuentra a menudo ante el dilema de asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad de la colectividad.

"Si en una sociedad democrática la institución policial corresponde al deseo justificado de proteger las libertades individuales y sociales, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades para que se desarrolle y mantenga un clima general en orden, tolerancia y paz. La policía, antes que ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial garantizar la evolución normal de la misma" (273).

(273) Choquete J. La police et la sécurité des citoyens, Québec, Editeur Office du Québec, 1971, Pág. 9.

"Para cumplir la misión adecuadamente, el policía espera asimismo que la sociedad le aporte, a través de sus instituciones públicas y privadas, la colaboración necesaria en sectores no incluidos formalmente en el campo de sus competencias; como ejemplos de esto pueden citarse los casos del agente llamado al lugar de una disputa familiar o colocado, durante su patrulla, frente a un joven drogado, a un deficiente mental, a un vagabundo necesitado de protección o a un joven delincuente en dificultad. Ante tales situaciones, el policía suele convertirse, quizá a pesar suyo, en un trabajador social, encontrándose bastante a menudo confrontado a problemas que sobrepasan el cuadro normal de su competencia, de su formación y de sus responsabilidades" (274).

Aunque la función policial suele comportar un aspecto represivo, a veces las fuerzas del orden público son las primeras en deplorar este aspecto, particularmente cuando la falta de recursos comunitarios adecuados le obliga a colocar a las personas desprovistas de medios en el engranaje de la justicia penal. De ahí que la policía necesite tener a su disposición durante veinticuatro horas al día los servicios y el personal suficiente para solucionar los casos de carácter más social que criminal y ocuparse de las personas que se encuentran en un estado de miseria psicosocial.

(274) Informe de la Comisión de encuesta sobre la salud y el bienestar social. Les services sociaux, vol VI, t. 1, -- Québec, Editeur Officiel du Québec, 1977, pág. 281.

Todo el mundo acepta la idea de que el policía representa una de las instituciones más importantes de la sociedad. Su objetivo, aunque difícilmente mensurable, debe ser el de ofrecer a los ciudadanos la seguridad más completa al menor costo posible.

"Intentar una definición de la función policial a nivel internacional puede parecer una empresa pretenciosa. Por supuesto, todo el mundo sabe que la policía existe y conoce de manera general los servicios que puede esperar de ella. Sin embargo, cuando examinamos minuciosamente las funciones ejercidas en diversos países por diferentes servicios de policía, cualquiera que sea la administración de que estos últimos dependen, quedamos sorprendidos por su carácter extremadamente variado, por no decir heteróclito. Tenemos la impresión de encontrarnos ante un traje de arlequín" (275).

En efecto, la policía no ha surgido completamente armada del cerebro del legislador, como Atenea del de Zeus. Ha nacido de la práctica, desarrollándose, a través de los siglos, en función de diversas necesidades sociales. En el pasado, algunas de las atribuciones confiadas actualmente a las fuerzas policiales fueron ejercidas por magistrados, otras por soldados, administradores, jefes locales, señores

(275) Bossard André. "Confrencia pronunciada con ocasión del - XXVIII Curso Internacional de Criminología", Montreal, - Canadá, 1-7 junio 1980. Publicada con el título "Police et fonction", de la Revue Internationale de Police Criminale, marzo 1981, No. 365. Pág. 84-96. Traducida al español por el Editor.

o servidores personales del soberano. Aún hoy, la policía puede depender, según los países, o bien directamente del jefe del Estado, o bien del Ministerio de Justicia del Ejército. Por otra parte, no es raro ver que, en un mismo país, determinados servicios pertenecientes a departamentos diferentes cohabitan y ejercen funciones vecinas, por no decir semejantes.

De cualquier manera, la policía desempeña en el seno de la sociedad misiones bastante particulares, de cuyo estudio podemos obtener conclusiones útiles para la definición de la función policial.

En un país como el nuestro, se ponen las bases para que la policía deje de estar al servicio exclusivo de quien detenta el poder. Pero bajo este régimen las declaraciones de derechos quedan relegadas a un plano formal, ya que se materializa un Estado individualista y con sufragio censitario en el que la Policía no puede cumplir un verdadero servicio para todos los ciudadanos, sino que se la circunscribe a unas funciones meramente represivas, más que preventivas y de protección de los derechos.

En las sociedades contemporáneas, la policía ejerce una misión particularmente difícil. Símbolo de la autoridad, sus principales funciones consisten en mantener el orden pú-

blico, proteger ciertos valores comúnmente aceptados, aplicar las leyes y los reglamentos, investigar los delitos cometidos, perseguir y detener a sus autores.

Las dificultades son tanto mayores cuanto un incremento sin precedentes de la criminalidad contemporánea y el carácter inquietante de algunas de sus formas (terrorismo, robo a mano armada, vandalismo, etc.), así como una multiplicación extraordinaria de ciertos reglamentos cuya aplicación puede llevar consigo importantes restricciones de la libertad individual (manifestaciones públicas, seguridad nacional, etc.) no sólo colocan al policía en su calidad de representante de la autoridad, en contacto cada vez más frecuente con los ciudadanos, sino que también dan lugar a que la acción policial se ejerza en situaciones numerosas, variadas y a menudo controvertidas. Todo esto puede ocasionar en la práctica quejas de los ciudadanos contra ciertas formas arbitrarias y abusivas de la intervención policial, críticas sistemáticas contra el conjunto de la organización y, en último término, una mala imagen de la policía ante la opinión pública.

Por estas razones, uno de los principales problemas con que debe enfrentarse una sociedad es el de encontrar fórmulas satisfactorias capaces de garantizar eficazmente la protección del ciudadano contra el arbitrio, la indiferencia o los abusos policiales.

Lo que intento hacer en este apartado, tal y como su título lo indica es precisamente el de elaborar un somero inventario de las funciones ejercidas por los servicios de policía, principales funciones y conceptos que van de la prevención, investigación hasta la persecución y detención del delincuente, y digo somero análisis porque podría caer en la interrogante siguiente: ¿en sí, cuales son las funciones constitucionales que pertenecen a la policía judicial?. Considero que no podría ser concreto al respecto por lo cual trataré de deducir de ellas una teoría general para así tener una idea más objetiva sobre la función policial.

1. PREVENCIÓN

Se entiende por prevención de la delincuencia, en sentido general, la adopción de medidas concretas ordenadas a suprimir o reducir los riesgos de comisión de conductas antisociales en el seno de una determinada comunidad. Así entendida, la prevención no es función exclusiva de la policía. En efecto, existe una prevención de la delincuencia que es realizada extrapolicialmente por el Estado a través de una serie de medidas tendientes a suprimir o modificar las condiciones sociales que suelen conducir a la delincuencia, tales como el desempleo, la vagancia, las desmedidas diferencias entre las diversas clases sociales, la miseria, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción, etc. También la

ley penal lleva a cabo una labor de prevención de la delincuencia, a través de la intimidación del propio delincuente y de los demás (prevención general). Por su lado, el Derecho penitenciario también realiza una tarea de prevención, actuando sobre la persona del delincuente, para evitar que vuelva a delinquir, en el futuro (prevención especial). Según se desprende de lo anterior, la función preventiva de la policía es sólo una parte del gran esfuerzo unitario preventivo estatal y se limita primordialmente a una prevención inmediata, consistente en evitar las conductas delictivas que están a punto de realizarse en un momento y circunstancias determinados.

"La dialéctica represión-prevención que arrastra el conjunto del sistema penal desde hace más de dos siglos se mantiene plenamente en vigor en relación a la función de la policía. Hay quienes creen, sin embargo, que no tiene ningún fundamento tal polémica, ya que la prevención policial no puede ser considerada más que como una simple prolongación de la respuesta represiva hacia las posibilidades de producción del hecho delictivo" (276).

"La prevención y la disuasión, en esta óptica, quedarían como conceptos asociados al pensamiento militar e implicarían exclusivamente el uso de la fuerza. La prevención

(276) Bustos Juan. "La policía", Documento mecanografiado, Barcelona 1981.

policial de otra naturaleza tendería, pues, a quedar sin espacio". (277)

En realidad, cabe tener en cuenta que la opinión pública inquieta por una progresiva sensación de inseguridad resulta más sensible a la represión, con la que confía de entrada. La represión utiliza medios conocidos desde hace mucho tiempo y que resultan fácilmente evaluables. La prevención, por el contrario, es una noción más imprecisa y con una utilidad que aparece como menos inmediata. Mientras el lenguaje de la represión parece claro, el de la prevención aparece confuso e incluso puede llegar a resultar inquietante. A diferencia de la represión (el remedio que se aplica de acuerdo a procedimientos muy estrictos, no existe en materia de prevención ningún método cierto, ningún plan rígido. El objetivo de la prevención tendente a la limitación, incluso a la supresión de la infracción, no deja entrever cómo será posible contabilizar estrictamente los hechos que se ha evitado que se produzcan. La apreciación de la no-existencia es una aproximación aún delicada. La prevención es una higiene de vida social, sin que dicha higiene pueda ser formalmente delimitada. La prevención es, por tanto, un remedio relativamente "suave", mientras que la represión es el equivalente al "remedio de caballo". Resulta, pues, más seductora, aunque sólo

(277) Joxe Aláin.- "Introduction generales" págs. 9-24, en UNESCO, La violence et ses causes, Paris, Unesco, 1980, pág. 19.

sea por este aspecto.

"Y, sin embargo, resulta acaparadora la unanimidad que puede llegar a existir entre las autoridades policiales acerca de la prioridad de la misión preventiva en relación al resto de funciones que le corresponde a la policía. Desde el secretario general de la INTERPOL, que cree que "la prevención eriminal constituye la función principal de la policía"; (278) hasta el ex-ministro de Justicia de Quebec, para quien "le corresponde a la policía reevaluar su acción en relación a los objetivos:

"1. Promover activamente la prevención del crimen; en definitiva, prever la acción criminal.

2. Proteger la sociedad contra las empresas criminales y adoptar las medidas apropiadas a fin de que fracasen las conspiraciones.

3. permitir la evolución de la sociedad y respetar la libertad humana con la condición que se ejerza en el contexto de las leyes existentes.

(278) Bossard Andres.-"Essai définition de la fonetion policiere. Fonction policiere et criminalité modernes", ponencia presentada en el 28^e Cours International de Criminologie, Montreal, mayo 1980, pág. 4 (reproducido en el capítulo precente).

4. Colaborar con los organismos especializados en la reinserción de los delincuentes en la sociedad". (279)

La misión principal de la policía se ha visto realizada por los más importantes y significativos servicios policiales europeos y americanos. Desde la legendaria Scotland Yard, para la cual ya en su creación el año 1829 el objetivo principal fue definido como el de "la prevención y la detección de los delitos", "hasta el vigente Reglamento sobre el servicio general de la gendarmería belga, el cual menciona que "consciente del hecho que la acción preventiva tiene que ser preeminente respecto a la acción represiva, la Gendarmerie procede a una vigilancia de las personas sospechosas y de los lugares propicios a la perpetuación de crímenes; detecta las situaciones predelincentes a fin de eliminarlas; intercepta los delitos e informa a la población de las disposiciones legales que le son poco conocidas," (280) o la afirmación del director del Servicio de Policía de la Comunidad Urbana de Montreal, para quien "la ausencia de crimen tendrá que ser

(279) Choquett Jerome "La police et la sécurité des citoyens, Québec, Editeur officiel du Québec, 1971, pág 10.

(280) HULSMAN-RICO-RIZKALLA: "Fonctions et taches de la police", págs. 11-65, en Denis SZABO, Police, culture et société, Montreal, Les Presses de l'Université de Montreal, 1974, pág. 15.

el reflejo de la eficacia policial en un municipio"; pueden ser muestras suficientes de esta amplia coincidencia.

Segun los especialistas, La prevención de la delincuen constituye no solo la función sino la misión principal de la policía.

Rico piensa que "gracias a la prevención", la policía puede reducir considerablemente su papel represivo". (281)

Para Janssens, a fin de poder escapar a la contestación de que es objeto la policía "es imprescindible restituirla a sus misiones, a su papel social y comunitario (...). En esta perspectiva, la prioridad de la prevención sobre la represión tiene que aparecer como un factor; esencial, aunque las dificultades de una política de prevención e incluso la infraestructura necesaria para la realización de sus objetivos no pueden ser subestimadas" (282). Rizkalla, "finalmente, al hacer la síntesis de los trabajos del XXVIII Curso Internacional de Criminología, decía: "La primera respuesta que sobresale de los trabajo presentados es la prevención: en sus formas generales y específicas, colectivas o individuales. Esta puede

(281) Rico José María: Crimen y Justicia en América Latina, México, Siglo XXI, 1977, pág. 318.

(282) Janssen Edouard "Police et communauté" ponencia presentada en el 28º Curso Internacional de Criminología, Montreal, mayo 1980, pág. 2.

ser, desde una perspectiva determinada, una función conunitaria, pero antes que otra cosa, se trata de una función de justicia entendida en la acepción social del término". (283)

Un estudio efectuado en 1977 por INTERPOL, al cual contestaron 34 países, ha permitido las diversas modalidades de acción preventiva de los servicios de policía. Dieciséis países consideraron que la acción represiva policial (descubrimiento de los delitos e investigación criminal) representaba en sí misma una forma de prevención. Casi todos los países indicaron que podían obtenerse metas preventivas gracias a la presencia policial en la vía pública, a las patrullas y a formas particulares de vigilancia. Numerosos países mencionaron la utilización de medidas administrativas dentro del marco de la prevención: aplicación de los reglamentos sobre armas y explosivos, documentos de identidad, control fronterizo, control de los establecimientos de bebidas y de los comercios capaces de servir de pretexto a actividades de encubrimiento (joyerías, compraventa de objetos usados, etc.) Algunos países citaron la prevención obtenida mediante la vigilancia de los predelincuentes indentificados y de los reincidentes potenciales. por otra parte, la policía participa a veces en la función preventiva gracias a la información transmitida a

(283) Rizkalla Samir "Synthese des Travaux", del 28° Curso Internacional de Criminología, Montreal, mayo 1980, pág. 11.

a posibles víctimas y a la potenciación de medidas de autoprotección; se ha citado frecuentemente la prevención mediante la acción social y educativa con respecto a los jóvenes (18 países) y a los autores de delitos que purgaron la pena impuesta (12 países); por último, algunos países mencionaron una acción sobre la población en general, lo que plantea la cuestión importante de las relaciones entre la policía y la comunidad.

Por supuesto, los servicios de policía no son los únicos que ejercen funciones preventivas; otros servicios públicos o instituciones privadas cooperan asimismo a este respecto, aunque puede decirse que, en general, la policía participa de una manera importante en la tarea de prevención de la delincuencia.

En esta misión de lucha contra la criminalidad, - la policía se presenta fundamentalmente como un auxiliar del poder judicial, e incluso como un organismo directamente relacionado con los servicios de la justicia.

Existen, sin embargo, otros sectores con respecto a los cuales la acción policial se sitúa en un plano totalmente diferente.

Llegados a este punto debemos intentar un ensayo de definición de la acción preventiva de la policía. A riesgo de que resulte parcial, creemos que la más completa y ajustada es la que formula Feraud: "la acción preventiva de la policía es el conjunto de acciones que puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, a fin, de una parte, de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y, de otra parte, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones" (284). En ella encontramos los tres elementos más característicos de una acción preventiva que vaya efectivamente más allá del simple "miedo de la presencia del gendarmen". En primer lugar se refiere al conjunto de acciones que puede llevar a cabo la policía en un espíritu de preservación y asistencia con lo cual pone de relieve que la acción preventiva va más allá de un conjunto de acciones y alcanza "el espíritu de preservación" de la policía, al mismo tiempo que subraya el carácter asistencial que se deriva de su condición de servicio público. En segundo lugar recoge el objetivo clásico de la prevención policial: "evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia; aunque en su formulación es consecuente con aquel "espíritu de preservación y asistencia", ya que resalta el aspecto de protección

(284) Feraud Henri "Le rôle social de la police dans la prévention de la criminalité dans une société moderne et, plus particulièrement, dans la prévention de la délinquance juvénile", págs 7-31 en Conseil de l'Europe, Etudes relatives a la recherche criminologique, volumen XVI, Strasbourg, 1979, página 7.

a la persona (incluso a las que infringen la ley) por encima del de represión del delincuente. En tercer lugar incorpora un elemento relativamente reciente como el "evitar que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones" y, por tanto, introduce en la concepción tradicional de la prevención policial una nueva dimensión: la información dirigida al conjunto de la población, la acción educativa sobre las víctimas potenciales, la incitación a adoptar una mejor actitud de autoprotección por parte de los ciudadanos, y, en definitiva, la exigencia de establecer una relación directa y positiva con la población a la que sirve.

La prevención policial, así entendida, resulta de una gran utilidad para la sociedad. Pero también puede provocar graves peligros e incluso amenazar la democracia si, bajo el pretexto de evitar desordenes multiplica los obstáculos al ejercicio de las libertades a base de aplicar de forma arbitraria una reglamentación que varía la severidad según el sector de que se trate. Henri Souchon, comisario principal de la policía francesa, acostumbra a decir que la prevención policial llevada al último extremo no es otra cosa que la supresión de la libertad.

El problema estriba en llegar a determinar claramente los límites de la acción preventiva de la policía. Dos casos, únicamente para darnos cuenta de la dificultad y el riesgo

que plantea una acción que no quede bien delimitada por la ley. Reich, el cual entiende que el aumento de la acción preventiva de la policía constituye en objetivo de la máxima importancia, pone el acento en que "el principal problema que presenta se refiere a si tiene el poder de parar a una persona que no ha infringido ninguna ley en la vía pública (por ejemplo; para una verificación)... Los policías creen que tienen este poder... Pero yo considero que tengo el derecho de no ser parado"... (285) Féraud presenta otro aspecto no menos importante: "a fin de que una policía preventiva pueda intersarse en la detección de los individuos que se encuentran en situación de crisis precriminal, es necesario que las legislaciones nacionales definan los criterios objetivos "o indicios externos"- que permitan reconocer en una persona la existencia de una probabilidad muy fuerte de cometer una infracción grave. Una vez establecidos los criterios por la ley, tendrá que darse el poder de intervenir a la policía y dejar que ella determine los procedimientos de intervención según cada caso" (286).

Y si existe tan amplio acuerdo entre autoridades y expertos policiales, ¿dónde se produce el cortocircuito que ha hecho posible el que tradicionalmente la policía haya reducido, básicamente, la prevención a la simple disuasión?.

(285) C. A. REICH: "Police Questioning of Law Abiding Citizens", en A. NIEDERHOFFER et A. S. BLINBERG, *The Ambivalente Force*, Boston Rinn, 1970.

(286) Ferard Henri, op, cit., pág. 11.

Debemos reprender aquí una cuestión esencial: (ningún texto legal precisa claramente en qué consiste la acción preventiva de la policía y cuáles son sus atribuciones en esta materia). El convencimiento generalizado de que una represión eficaz (descubrimiento rápido de las infracciones e inmediato establecimiento de la culpabilidad de los autores) resulta la mejor forma de prevención de la criminalidad.

La encuesta efectuada por INTERPOL nos facilita, además, una visión de conjunto de la situación de la prevención policial en la mayor parte de los Estados europeos: "Casi todos los países mencionan la prevención por la presencia policial en la vía pública, patrullas y vigilancias especiales. Numerosos países mencionan la utilización de medidas administrativas en el terreno de la prevención: aplicación de reglamentos sobre armas, explosivos, documentos de identidad, controles fronterizos, controles del consumo de alcohol, de los comercios susceptibles de servir de cobertura para actividades fraudulentas. Algunos países citaron la prevención a través de la vigilancia de los predelincuentes identificados y de los reincidentes potenciales. La policía participa también algunas veces en la función preventiva a través de la información a las víctimas en potencia y estimulando a adoptar medidas de autoprotección; la prevención a través de la acción social y educativa también fue citada frecuentemente: dirigida a los jóvenes, a los autores de infracciones que hayan cumplido largas

condenas; finalmente, algunos países citaron una acción dirigida a la población en general, lo que implica la gran cuestión de las relaciones entre la policía y la comunidad". (287)

La razón de ser de la función policial en una sociedad democrática, no podemos olvidarlo, es de asegurar al ciudadano el libre y tranquilo ejercicio de los derechos que le reconoce la ley. El primer objetivo, el más importante, del policía es impedir a los individuos que cometan actos criminales o prohibidos por la ley. Este objetivo tiene que tenerse permanentemente en cuenta. La sociedad, por tanto, no tiene que aceptar "la función policial sea ejercida pasivamente y no se convierta en activa hasta que no se perpetren actos criminales o prohibidos por la ley. La vigilancia planificada, activa y los contactos personales con el ciudadano tienen que estar en el primer plano de las preocupaciones de los policías y del servicio de policías". (288)

El policía tendrá que ser, cada vez más perspicaz y estar en disposición de hacer frente a las nuevas técnicas del criminal. En otras palabras, hará falta no tanto el correr detrás del criminal, como el avanzar. La prevención va mucho-

(287) Bossard André.- op cit. pag. 45.

(288) SAULNIER Lucien.- Rapport du Groupe de travail sur l'organisation et les fonctions policières, 2 vols, Québec, Editeur Officiel du Québec, 1978, página 415.

más lejos que el simple "miedo de la presencia del gendarme", el cual sólo puede servir para disuadir al infractor eventual.

Por otra parte, el descrédito en que se mueve la represión en nuestra sociedad, conlleva que los ciudadanos no colaboren fácilmente con la policía. La tratan con indiferencia y no tiene conciencia de que un cuerpo social es tanto más eficaz, si se siente apreciado y comprendido. El círculo vicioso se ha completado y el objetivo de alcanzar una eficaz prevención criminal se ha vuelto más inaccesible.

Una acción policial con un objetivo preventivo y social tiene que volcarse en asistir a la población a fin de permitirle resolver los problemas que le plantea la criminalidad y la delincuencia. Con este objetivo, la policía tiene que buscar el contacto con la población y las ocasiones de serle útil. En este mismo sentido es indispensable levantar el velo que esconde frecuentemente la acción policial. EL carácter secreto de una acción solo es posible a cambio del aislamiento. Le resultará muy beneficioso a la policía, en la perspectiva de conseguir su reconocimiento como organismo de prevención, informar (a título de ejemplo) sobre el resultado de su colaboración con los organismos admitidos por la mayoría de la población y a los cuales considera como la materialización de sus intereses.

Incluso si uno es escéptico en cuanto a la influencia particular que las relaciones entre la policía y la población puede tener sobre la acción preventiva de la policía, esto no significa que no sea importante el establecer buenas relaciones. Ya no tan sólo por el mero hecho que una sociedad en que las relaciones entre la policía y los diferentes grupos de la población vienen marcadas por la comprensión y el respeto mutuo es probablemente una sociedad mejor -tanto desde el punto de vista de la policía como del de la población- que aquella en la que predominan la desconfianza y el antagonismo; sino porque "a menos que la población tenga la sensación de disfrutar de una mayor seguridad a medida que va creciendo su seguridad afectiva, las mejoras no conseguirán toda la amplitud posible. Es por esta razón que el objetivo de un programa de control de la criminalidad también debe contemplar el reforzamiento del sentimiento que la población tiene de su seguridad". (289)

No se trata, por tanto, de aceptar la creación de milicias, patrullas o policías auxiliares en que las actividades estarán calcadas de las de la fuerza pública. Sin embargo, la participación de los ciudadanos en una prevención común de la criminalidad tiene que ser reconsiderada. Resulta indis-

(289) Maltz Michel D.- Evaluación of Crime Control Programs, Ministerio de Justicia de los EE. UU. Instituto Nacional de Aplicación de la Ley y de la Justicia Penal, 1972.

pensable reeducar a los ciudadanos en la solidaridad y reforzar su responsabilidad. Un primer paso en este sentido consistirá, sin lugar a dudas, en mejorar sustancialmente sus contactos con la policía y la justicia.

La prevención específica tiene como ámbito preferente de aplicación el de la delincuencia y especialmente el de la delincuencia en materia de robo y de atraco. Aunque, obviamente, esto no excluye que otros tipos de delitos puedan ser objeto de una prevención adaptada. La acción, en este ámbito, tenderá a reducir la frecuencia de las infracciones interviniendo sobre determinados factores de circunstancia que inspiran su comisión y favorecen su ejecución.

Uno de los ámbitos más importantes, desde el punto de vista cualitativo especialmente, de la intervención preventiva de la policía, es el que afecta directamente a la delincuencia de los jóvenes.

"Frecuentemente el policía es el primer interlocutor del joven, delincuente o desviado. Este primer contacto puede tener grandes consecuencias sobre la actitud de éste respecto a los representantes de la autoridad. Resulta, pues, indispensable sensibilizar a los policías respecto a los problemas de los jóvenes, la fragilidad de su personalidad, así como del origen de su actitud agresiva.

La importancia de este primer contacto entre el joven y la policía queda patentizada en la influencia del comportamiento de los policías durante las detenciones, los interrogatorios y la retención sobre la génesis de la delincuencia y la resocialización de los jóvenes. Estudiado por Gendreau, éste llega a la conclusión, "que el carácter espectacular de las detenciones o el escándalo que a veces las rodea, puede conducir al joven delincuente a convertirse en un verdadero criminal o, por lo menos, su papel, y esto tanto más cuanto durante la detención los policías hayan tratado al joven como lo habrían hecho con un criminal, en lugar de darle la impresión de venir en su ayuda". (290)

La forma como se desarrollan los interrogatorios puede representar igualmente un papel decisivo en la génesis y la acentuación de las conductas antisociales de los jóvenes. El adolescente percibe muy claramente si los policías pretenden intimidarlo, engañarlo o sobornarlo. Se acuerda durante mucho tiempo, con amargura, que se ha abusado de su inexperiencia, de su miedo o de su timidez, lo cual, más adelante, le puede provocar un endurecimiento de su conducta. Además, de este primer contacto real con los representantes del orden depende

(290) G. GENDREAU: "La police et le jeune délinquant" págs. 131-154, en Contribution Pétudes des sciences de Vbomme, Montreal, Centre de Recherches en Relations Humaines, 1965.

en buena parte, la idea que el joven se hace de la organización de la sociedad y la actitud que adoptará ante ella. Un interrogatorio efectuado en unas condiciones adecuadas puede, por el contrario, constituir un excelente medio de prevenir la reincidencia y es importante preparar a los policías para que puedan efectuar correctamente este trabajo.

En fin las condiciones en qu se efectúa la detención momentánea de los menores tienen muchas veces consecuencias nefastas. Esto es el resultado tanto de la promiscuidad y la asimilación con criminales, como de la observación por parte de los jóvenes detenidos del comportamiento del policía con los criminales o de los policías entre ellos. Los policías que, en las comisarias, beben, juegan a cartas, critican a sus superiores..., contribuyen a degradar la imagen de la autoridad en general y la de los representantes del orden en particular.

Como indican Potvin y Tisseyre "la importancia de la forma como se efectúan los interrogatorios de los jóvenes no ha escapado a la atención de numerosos policías, magistrados y educadores; diversas recomendaciones se han hecho al respecto. Se refiere a la táctica y las técnicas de los interrogatorios, las mejores formas de registrar las declaraciones y sobre las precauciones a adoptar a la hora de interpretarlas, a

la oportunidad o inoportunidad de la presencia de los familiares, sobre las cualidades que han de poseer las personas especializadas en efectuar los interrogatorios, etc. Aunque resulta obligado constar que muchas de estas recomendaciones son letra muerta y que el interés de las investigaciones policiales prima muchas veces sobre el interés de los menores". (291)

Es de la mayor trascendencia que policías, educadores y trabajadores sociales conozcan los imperativos de sus respectivas misiones; la comprensión que resultará de estos contactos tiene que sustraer a un gran número de jóvenes de la apredelinencia.

"Gernot Steinhilper cree que los resultados de la represión y de la prevención son apreciados según criterios muy diferentes. Es por esta razón que se hace difícil para los policías de uniforme, encargados de efectuar unas rondas tanto reactivas como activas, de emplearse de una forma igualmente creativa en ambas funciones. Por regla general, la prevención requiere unas estructuras teóricas y de comportamiento

(291) Potvin; Jean Paul y Charles Tissegre La police une par les jeunes, Bruxelles, Publications du Centre d'Etude de la Délinquance Juvénile, 1978, págs. 30-31.

unas reacciones e iniciativas, unas ideas y medios bien diferentes que la represión". (292)

"Screvens, por el contrario, no cree una policía preventiva especial. Sería una policía a la que se le habrían cortado las antenas, un policía que no tendría el contacto necesario con los ciudadanos de cara a la prevención de la criminalidad". (293)

La encrucijada, tal y como se presenta, no parece tener una salida fácil. Si, por una parte, se crea una policía especial encargada de la prevención, esto supone aislar aún más a la "otra" policía e impedir que ambas consigan la necesaria eficacia en sus respectivas misiones. Si, por el contrario, se intenta hacer compatibles ambas misiones, el policía se ve incapacitado para compaginarlas con el mismo nivel de creatividad y eficacia.

Sin embargo, la mayoría de las contraposiciones tienen su punto justo situado en algún lugar -no siempre equidistante- entre ambas. Aunque sea a título de hipótesis inicial inten-

(292) Steinhilper Gergot "violence et police" en conseil de l'Europe, Etudes relatives a La recherche Criminologique. vol. XVI strastbour. 1979 pages 87 y 88.

(293) Screvens Raymond.- "Police et prévention de la criminalité, Revue de droit pénal et criminologie, 1979: pág. 10.

taremos descubrir el que se corresponda mejor a esta disyuntiva.

Recordemos de qué forma definíamos la naturaleza de la acción preventiva de la policía: el conjunto de acciones que puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia a fin, por una parte, de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y, por otra, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones. Así como la distinción de ámbitos a los que aplicar los métodos más adecuados de prevención policial, que se derivaban de la definición inicial; la prevención general, es decir, la que va dirigida al conjunto de la población, y la prevención específica, dirigida a grupos de personas o a personas aisladas.

En todo caso, y antes de profundizar un poco más, debemos retener un aspecto esencial de la prevención policial que ya hemos esbozado anteriormente; más que de un conjunto de técnicas se trata de un estado de ánimo que nos llevará progresivamente a renunciar al recurso represivo y cada vez más a esforzarnos por conseguirla reinserción social del ciudadano infractor de una regla penal. Y éste no es un principio para uso exclusivo de la policía o del conjunto del sistema penal; ésta tiene que ser una nueva actitud social compartida por cada uno de nosotros. Nada se conseguiría si sólo cambiase la policía y, en cambio, el resto de la sociedad continuara

introduciéndose en una espiral maléfica de violencia y represión.

A partir de ahí, debemos entender que el punto justo deseado no se halla totalmente en ninguna de las dos alternativas formuladas. Por una parte, creemos que es imprescindible redefinir profundamente la función policial: distribuir mejor y más racionalmente sus recursos y revalorizar profundamente la patrulla. Por otra parte, parece muy positiva la posibilidad de apoyar esta redefinición del conjunto de la función policial con la puesta en marcha de unidades especializadas en la prevención de la criminalidad y la delincuencia.

El maestro Luis Rodríguez Manzanera nos habla dentro de este mismo Topico de una Prevención General y una Especial, tomando en cuenta a la Pena y a la reacción penal. veamos el enfoque que el maestro le da a la Prevención General.

"La reacción penal debe funcionar como un inhibidor a la tendencia criminal. Se hable de prevención general en cuanto la amenaza del castigo hace que los miembros de la colectividad se abstengan de violar la norma.

La prevención general se hace con referencia a toda la sociedad, no a un individuo en particular.

La prevención general parece ser una función primordial de la pena, por demás conocida en la antigüedad; así, Séneca escribió que "La pena tiene como finalidad hacer mejores a los demás", y Platón afirma que "no castigamos por que alguien haya delinquido, sino para que los demás no delincan".

Doménico Romagnosi fue defensor de la prevención general, al afirmar que la pena no puede ser tormento ni utilizarse para afligir a un ser sensible, y que su finalidad inmediata es la intimidación, para evitar en esta forma la comisión de nuevos delitos.

Para Romagnosi el Derecho Penal es un derecho de defensa indirecta, que debe ejercitarse mediante la punición de los pasados, para conjurar el peligro de los futuros.

Siguiendo a Feuerbach, y su teoría de la coacción psicológica o de la intimidación, la mayoría de los autores modernos acepta la prevención general como una finalidad de la reacción penal.

La prevención general implica que la predisposición al crimen es general en todas la personas.

Eso significa que todo ser humano tiene una cierta predisposición a cometer conductas antisociales, y por ello

el adjetivo de "general", que se agrega al sustantivo prevención; y es que va dirigido a todo miembro de la colectividad, ya que como dijo Goethe "no hay crimen que no me haya sentido capaz de cometer".

Negar la prevención general como finalidad de la pena sería desconocer una realidad de todo tiempo y lugar. Tal función principia desde el momento legislativo en el que se hace la amenaza en abstracto como aviso a todos, se continúa en el proceso y finaliza en la ejecución, demostrando que la advertencia no era en vano y que no hay impunidad; la impunidad es uno de los más graves factores criminógenos.

En ese sentido, se ha dicho que la pena debe ser:

a) Intimidatoria. Debe amedrentar a los potenciales criminales, debe ser capaz de sembrar el temor en el ánimo criminógeno, llevando al extremo la idea intimidatoria se ha creído que las penas más feroces son las que mejor previenen, pero la crueldad no ha producido un efecto práctico en la disminución de la criminalidad.

b) Ejemplar. "Azotando al infestado el necio se hace prudente", decía el sabio Salomón. Esta es una de las razones por las que se han evitado la ejecuciones secretas, ya que al no enterarse la sociedad que el criminal fue castigado, no funciona la ejemplaridad.

La exageración de este principio ha convertido la ejecución penal en un vergonzante espectáculo público". (294)

CRITICAS A LA PREVENCION GENERAL.

La teoría de la prevención penal no se ha visto exenta críticas, así, desde la atalaya de los retribucionistas, dentro de un concepto jurídico autoritario, Bettiol afirma que - la prevención general esta desprovista de todo vínculo con la justa retribución, lo que nos conduce al terrorismo penal.

Para Bettiol "la pena que se inspire exclusivamente en la prevención general es injusta, toda vez que la justicia retributiva liga a la pena con la responsabilidad y éste permite reafirmar la conciencia del delincuente y los valores morales". (295)

Algunos tratadistas se preguntan ¿Cómo justificar que se castigue a un individuo no en consideración de sí mismo, sino en consideración a otros?(296)

-
- (294) Rodríguez, Manzanera Luis- Penalogía- Editada por los talleres de la UNAM pág. 68 y 69. México 1982.
- (295) Rodríguez Manzanera Luis. Cita a Bettiol Aiusejipe- "Derecho Penal Parte General. Editorial, temis. Bogota 1965. pag. 662.
- (296) Rodríguez Manzanera Luis- cita a Barreda Solorzano Luis- Punibilidad Punición y pena. Congreso Mexicano de derecho Penal. Pag 6. México 1968.

Efectivamente, la paradoja de la prevención general es que la reacción penal debe medirse de acuerdo al efecto que tenga sobre la colectividad y no sobre el delincuente.

Es decir, que el elemento menos importante es el culpable, y no importa tanto qué efectos tenga el castigo sobre él, ahora la pena gira sobre el resto del conglomerado social.

Ahora bien, desde el punto de vista de los partidarios de la prevención especial, la prevención general es criticable ya que ciertos sujetos no son intimidables, y otros no necesitan ser intimidados.

En los sujetos no intimidables, la tentativa de intimidación es inútil, ya que cometerán la conducta antisocial a pesar de la amenaza.

Por otra parte, hay sujetos cuya moralidad y solidaridad social son tan acendradas, que no necesitan ser amenazados, ya que de todas formas no agredirían a sus semejantes.

Por lo tanto, la prevención general no sería tan universal como parecería en un primer momento.

No cabe duda de que cuando los hombres tienen miedo se hacen, si no mas buenos, si más prudentes.

La gran duda surge al meditar sobre si la amenaza del castigo, o aún la aplicación del mismo, tiene los efectos intimidantes que tradicionalmente se le atribuyen.

La duda es más preocupante tratándose de la reacción penal; Neuman ha dicho que "las leyes penales no intimidan. Si el hombre fuera mejor, en vez de diez mandamientos serían, a caso nueve. Pero la humanidad ha necesitado millones de leyes para desarrollar esos diez mandamientos". (927)

Los sistemas penales se han estructurado al rededor del principio de la intimidación; sin embargo, esa es una presunción que, generalmente no se ha visto fundamentada en la investigación científica.

Así, José María Rico describe como: "En general puede afirmarse que la noción de intimidación se basa en cierto número de hipótesis, la mayoría de las cuales no pueden ser comprobadas empíricamente. Dichas hipótesis son: 1) el hombre es un ser racional, capaz de calcular cuidadosamente las ventajas y los inconvenientes de los actos que realiza; 2) el hombre

(297) Ibidem. Pág. 71-cita a Neuman Elias- Las penas de un penalista. Edición Lerner. Pág. 35, Buenos Aires Arg. 1976

es libre de elegir entre diversas conductas (esta hipótesis es el fundamento teórico de la doctrina de la responsabilidad moral y la base de las teorías disuasivas); 3) el hombre es un ser hedonista, atraído por el placer, pero que teme el sufrimiento; 4) por consiguiente, puede ser intimidado por la amenaza de un dolor; 5) el hombre aprende gracias a la experiencia (la suya y la de los demás); 6) todos los habitantes de un país conocen las leyes y las sanciones penales". (298)

"Además de que dichas hipótesis son difícilmente comprobables, para que exista una intimidación general, ésta debe ser lanzada contra sujetos iguales, y tratándose de humanos, encontramos diferencias personales muy marcadas.

Existen, desde luego, las diferencias de personalidad. Hay sujetos temerosos y los hay valientes, los primeros serían más intimidables.

Es más difícil intimidar a los optimistas que a los pesimistas, y es probable que el inteligente, al comprender mejor la amenaza, se atemorice más que el deficiente mental.

(298) Ibidem. pag 71.- cita a Rico José M. Las sanciones Penales y la política Criminológica, contemporaneas. - siglo XXI. pag 14. México 1979.

La clase social también influye, las clases privilegiadas por una parte se sienten más seguras, y perciben la posibilidad de escapar el castigo; por la otra, han logrado cierto status, ciertos privilegios, que temen poder al desviarse.

El fenómeno de la intimidación implica la existencia de un emisor, que es aquel que intimida; i de un receptor, que recibe el amago, y de un canal de comunicación por medio del cual se transmite la amenaza.

Ya hemos explicado las desigualdades de acuerdo al receptor, y debemos señalar que hay diferencias notables si tomamos en cuenta el emisor.

La personalidad, el rango, la categoría del que lanza la amenaza pueden ser definitivas en cuanto a la credibilidad de la misma.

Igualmente, existen notables diferencias en el nivel de intimidación de acuerdo a la forma de transmitir la amenaza.

Citando nuevamente a Rico, (299), "existen diferencias según los tipos de conducta que se quiere prohibir, así:

Según el delito, en cuanto a las infracciones contra las personas el homicidio constituye un ejemplo típico de conducta irracional, y ninguna pena parece intimidar.

En los delitos contra la propiedad, hay variantes según se trate de hurto en grandes almacenes en los que los ladrones novatos son más intimidables que los profesionales, o el hurto de automóviles en que penas severas han disminuido las infracciones; en los delitos de cuello blanco, la cárcel es intimidante, al igual en el mercado negro y algunos fraudes fiscales.

En cuanto a los delitos sexuales, el aumento de penalidad no ha remediado nada. En los delitos sin víctima; tanto en el aborto como en la droga, no hay intimidación aparente.

En las infracciones a las leyes de tránsito, ha sido mucho más efectivo la mayor vigilancia. En conducción de automóviles en estado de embriaguez, parece ser que la intimidación es temporal, aunque quienes ya han sido sancionados son más intimidables".

Por cuanto hace a la Prevención especial, el maestro Rodríguez manzanera, comenta lo siguiente:

"El presupuesto básico es que cuando la prevención

general falla, cuando la simple amenaza de un castigo no ha sido suficiente para inhibir al criminal, entonces debe hacerse prevención especial, que se logra por medio de la aplicación específica de la pena a un caso concreto.

La pena se debe aplicar al delincuente individual para intimidarlo, para que se arrepienta, para darle un tratamiento si esto es posible, y todo ello para evitar que reincida.

La prevención especial, como su nombre lo indica, es la que va dirigida a un sujeto en particular, sin tomar en cuenta la generalidad.

En principio, podemos decir que, en las teorías que afirman la prevención especial como principal (cuando no única) finalidad de la reacción penal, no se toma en cuenta el pasado, sino el futuro; no importa tanto qué hizo o dejó de hacer el criminal, sino su probabilidad de agredir a la comunidad.

No interesan tanto los demás, el interés se centra en el sujeto desviado, para corregir su desviación o evitar que cometa nuevas conductas desviadas.

Es decir, para los provencionistas en lo especial, no se busca forma alguna de rétribución, ni se considera la prevención general.

La doctrina católica y el Derecho Canónico elaboraron la categoría de las 'poemas medicinales' en contraposición con la "vindicativae". De eso Platón se había ocupado al señalar que "El crimen es una enfermedad del alma, la pena debe ser el remedio".

Núñez de Castro (1605-1670) decía que "La primera razón de la pena es la corrección y enmienda del mismo delincuente; éste es penado principalmente para que, amonestado o intimidado por la pena, aprenda a obrar bien".

Dicha tendencia puede considerarse actual; así, la Comisión de la Reforma Penitenciaria (París, 1944), en su programa enunció como primer principio: "La pena privativa de libertad tiene como finalidad esencial la enmienda y reclusión social del condenado".

En varios países existen las penas llamadas correccionales, frente a las simplemente intimidatorias o eliminatorias. Corregir se toma como mejorar y no como castigar.

Actualmente hay la tendencia a establecer una pena

de advertencia (anmonitiva), para los criminales ocasionales, de una pena-castigo para casos más graves de culpabilidad, y de una pena preventiva para determinados componentes personales.

Algunos autores afirman que, en realidad no se busca una completa mejoría moral, el Derecho Penal se conforma con un mejoramiento social, que lleva al (antiguo) delincuente a conformarse a las reglas elementales necesarias para la vida en sociedad". (300)

Para otros autores, más ambiciosos, la reacción penal buscaría readaptar, rehabilitar o resocializar al desviado.

Debemos señalar que los términos mencionados, usados en forma generalizada, son incorrectos, ya que al utilizar la partícula "re", presumimos la repetición, es decir suponemos que el sujeto estuvo en algún momento-adaptado, socializado, o, hábil, y que posteriormente se desadaptó, desocializó o inhabilitó, y ahora penólogos y criminólogos, gracias a su técnica lo van a "re" habilitar, socializar y adoptar.

Readaptar sería, para Elías Neuman, "lograr que dos condenados se conduzcan en libertad, como los otros hombres, como el hombre común" (301); aunque en otra parte, el mismo

(300) Rodríguez Manzanera ob cit- pags. 74 y 75.

(301) Ibidem- pag 75, cita a Neuman Aias "Las penas de un Penalista " Editorial Lerner- Buenos Aires 1976. pag.35.

autor reconoce que el término es "una de las maletillas legales más vacías de contenido en lo que va del siglo"

Una buena cantidad de autores han optado por el término resocialización, que se ha ido generalizando en varios idiomas; así, Bergalli afirma que, "actualmente se admite de modo pacífico que resocialización es la reelaboración de un status social que significa la posibilidad de retorno al ámbito de las relaciones sociales en que se desempeñaba quien por un hecho cometido y sancionado según normas que han producido sus mismos pares sociales, había visto interrumpida su vinculación con el estrato al cual pertenecía". (302)

Tiene razón Sánchez Galindo cuando asegura que "El delincuente tiene que sufrir, aún, la vigencia de patrones de castigo, represión y contención, sin que se puedan implantar, definitivamente, los sistemas de rehabilitación, reestructuración de la personalidad y resocialización por lo que ahora pugnamos". (303)

(302) Ibidem pag. 76 cita a Bergalli; Roberto. ¿Readaptación social por medio de la ejecución penal. Universidad de Madrid 1976. pag 33.

(303) Rodriguez Manzanera Luis- cita a Sanchez Galindo, Antonio Manual de Conocimientos básicos de personal penitenciario. editorial Messis Pag. 38 México 1976.

El mismo maestro Rodriguez Manzanera, nos hablo de la Critica que se hace en torno a la prevencion especial.

"Tampoco las teorias que pregonan la prevencion especial como unica finalidad de la pena se han visto exentas de critica.

La más importante es en cuanto se olvida la prevencion general ya que, la impunidad del criminal puede alentar a otros a cometer la conducta antisocial.

Además, las ideas de readaptación, resocialización, rehabilitación, etc., han provocado las siguiente crítica:

No se puede aspirar exclusivamente a la adaptación o socialización del sentenciado por las siguientes razones:

a) Hay penas que por su naturaleza excluyen la posibilidad de tratamiento, como la muerte, la multa, la pena corta de prisión, la privación de algunos derechos, etc.

b) Hay delincuentes que por su moralidad, dignidad personal y sentimientos altruistas no necesitan ser tratados (pasionales, políticos).

c) Hay delinquentes para los que no hay, o no se ha encontrado un tratamiento adecuado (profesional, habitual).

d) Hay que tomar también en cuenta que un gran porcentaje de los delitos cometidos son culposos, de ahí que el sujeto activo no sea un desadaptado, sino un negligente, imperito, imprudente, y/o imprevisor.

e) Hay delitos que no implican una desadaptación social, ni representan conductas antisociales, y han sido incluidos en la reacción penal por razones políticas, o por simple torpeza legislativa.

Por otra parte, no puede pensarse que la prevención especial signifique tan sólo la no reincidencia del delincuente, pues en este orden de ideas la pena de muerte sería la sanción ideal, pues es la única que garantiza plenamente que el delincuente no retornará a la violación de la ley.

Algunos autores consideran que la eliminación del criminal puede ser una función en sí, ya que ha sido conocida por todos los pueblos y en todas las épocas; así, muerte, ostracismo, exilio, ergástulo, transportación, etc., son penas eliminatorias que se aplican a aquel que no es regenerable,

que no es susceptible de corrección". (304)

"La prevención es, sin duda alguna, la función más importante de la policía, porque aplicando el viejo refrán de que "vale más prevenir que remediar", resulta obvio que una buena labor de prevención de la delincuencia hace cada vez menos necesarios su persecución y represión. Por el contrario, todo cuerpo policíaco que no cumple adecuadamente con su función preventiva, se convierte él mismo en factor criminógeno. En efecto, si la policía falla en su labor preventiva por negligencia o por incapacidad, se convertirá en factor criminógeno indirecto, al dejar de impedir los delitos que podrían evitarse. Y -lo que es mucho pero si falla por corrupción, operará como factor criminógeno directo, encubriendo a los delincuentes o incluso incitándolos al delito y actuando en complicidad con ellos.

Naturalmente, una buena labor de prevención sólo puede ser realizada por un buen cuerpo de policía, y para lograr esto último es indispensable adoptar toda una serie de medidas recomendadas por la teoría y la práctica policiales desarrolladas en todo el mundo, tales como la rigurosa selección de los aspirantes; la selección igualmente rigurosa de los

(304) Rodríguez Manzanera Luis. ob. cit. págs. 76 y 77.

oficiales de mediana y alta graduación, así como su rotación periódica en los puestos de responsabilidad; la estricta formación de los agentes y oficiales en instituciones especializadas; el establecimiento de salarios atractivos y de un sistema de promociones racional y justo; la profesionalización o al menos la corporativización de la actividad policiaca, a fin de convertirla en una carrera prestigiosa que atraiga para toda la vida; el severo mantenimiento de la disciplina interna; la minuciosa y constante comprobación de la honestidad personal de cada uno de los elementos, como primer paso hacia la conquista de la honestidad corporativa; etc.". (305)

En nuestro país, la función de prevención policiaca de la delincuencia es, de acuerdo con la ley, atribución prioritaria de un organismo específico denominado policía preventiva, mientras que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". En ambos casos, la policía debe actuar dentro de un marco de estricto respeto a las garantías individuales otorgadas por nuestra Constitución.

Podemos mencionar aquí, a títulos de ejemplo, a la

(305) Moreno González Rafael. ob. cit. págs. 125-129.

Policía Preventiva del Distrito Federal, la que, en el artículo 2o. del correspondiente Reglamento, es definida como "una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad; en consecuencia, sus funciones oficiales son de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado...". Como puede verse, esta definición está centrada en el concepto de prevención a que nos hemos venido refiriendo en este artículo.

Para nuestra tranquilidad, podemos decir, con absoluto apego a la verdad, que gran parte de los cuerpos de policía preventiva de México ha pasado -para utilizar la terminología del ilustre CONSTANCIO BERNALDO DE GUIROS- de la fase equívoca a la fase empírica, es decir, de la alianza e intercambio de servicios entre la policía y los delincuentes, a la experiencia adquirida casi siempre por medio de la intrucción, aunque conservando todavía el resabio del servicio de confidencias. Esto -no se puede negar- es un avance. Pero no obstante los esfuerzos recientemente realizados por mejorar los cuerpos de policía en nuestro país, son pocos los que han logrado superar la fase empírica para entrar de lleno en la científica, caracterizada por la aplicación, por

parte de elementos debidamente seleccionados y capacitados, de la ciencia y la técnica en la resolución de los problemas policiales en el campo de la prevención.

Además, si consideramos nuestra situación en un plano realista, tendremos que admitir que las deficiencias de nuestros cuerpos de policía no se refieren únicamente a la aplicación de la ciencia y de la técnica. Todavía hay, por desgracia, muchas fallas de índole moral que es urgente combatir. No somos de los impacientes cuyas entrañas son devoradas por la amargura de que nuestras instituciones no sean perfectas, ni de los que enfocan su atención únicamente sobre nuestros defectos, desviándola de las imperfecciones de que adolecen los demás países. Sin embargo, aunque rechazemos categóricamente -como ahora lo hacemos- la calumniosa afirmación de que la corrupción forma parte de la esencia misma de nuestras corporaciones policíacas, no podemos soslayar el hecho de que ella, desafortunadamente aún constituye en ese ámbito un problema de considerable gravedad.

Dada la historia de México, con sus virtudes y defectos, vale la pena ponderar una hipótesis relevante, sostenida por politólogos informados en cuestiones de policía a saber: que la calidad de la policía de una sociedad nacional depende en gran medida de la calidad política de esa sociedad. Esa calidad política, a su vez, se mide por el grado de participa-

ción de la ciudadanía en las decisiones que afectan a la comunidad. Una sociedad con bajo grado de participación será una sociedad con baja calidad política, en la que habrá unos cuantos núcleos de concentración excesiva de poder y, por lo consiguiente, ciudadanos de primera, segunda, tercera o cuarta categoría, de acuerdo con sus recursos para evadir la persecución y la aplicación de la ley. En una sociedad así, la policía será altamente susceptible de corrupción, ya que las presiones del poder excesivamente concentrado la forzarán a respetar servilmente a los poderosos y a perseguir únicamente a los débiles, con razón o sin ella. En estas condiciones, ni la más rigurosa selección, ni los más arduos esfuerzos de capacitación, de promoción profesional, de incremento salariales, etc., lograrán mejorar la labor preventiva de la policía. Por lo tanto, es un imperativo impostergable el dirigirnos eficazmente hacia objetivos de renovación moral y de participación ciudadana que hagan cada día menos aplicable a nuestra realidad nacional la hipótesis recién planteada, consolidando el ya operante proceso de mejoramiento de las funciones de prevención que realizan nuestras corporaciones policíacas".

Para MAURICE HAURIUO. "La función de la Policía, siempre irá dirigida en mantener el orden público previniendo, las posibles alteraciones, por una sabia reglamentación apo-

yada sobre la fuerza pública y aún con el empleo de la fuerza". (306)

Esta definición se apoya en los conceptos de orden público, reglamentación y fuerza, como bases indispensables de prevención en las conductas que alteren al orden reglamentado, pero condicionado al empleo de la fuerza, como medio factible para someter a las voluntades que tiendan al desquiciamiento del orden jurídico, mismo en el que dicha función encuentra su apoyo.

Para el Maestro COLIN SANCHEZ. "La función de la policía consiste en la potestad jurídica que tiene el Estado para afirmar el derecho individual y colectivo, velando por el orden, la moral, la seguridad pública, y, en general, por el respeto al Ordenamiento Jurídico contra las causas que lo perturben". (307)

En el ámbito constitucional establece la afirmación del derecho individual y el deber que le incumbe al Estado como autoridad para velar por el orden, la moral y la seguridad.

(306) Hauriou Maurice. Principios de Derecho Administrativo y de Derecho Público General. 1er. Edición. Pág. 106.

(307) Colín Sánchez. Pág. 445. París. Op. cit. pág. 208 y 209.

dad pública contra las causas que la perturben, y cuyos efectos se producirán independientemente de la voluntad de los sujetos a quienes afecte.

El poder estatal se manifestará por consiguiente, en una serie de medidas preventivas y persecutorias, encaminadas fundamentalmente a conservar y garantizar la libertad, el orden, la moral, la seguridad, de las personas y, en general, el respeto al ordenamiento jurídico, advirtiendo que estas medidas sufren cambios constantes de acuerdo con las necesidades del momento social en que se esté viviendo.

La libertad jurídica está regulada por el Derecho Constitucional, como aspecto fundamental e indispensable para hacer posible el desarrollo natural y normal de los propios fines del Derecho: respeto, orden y seguridad.

La policía tutela el orden jurídico; en consecuencia, el orden social o público, cuyo alcance lo constituyen, no sólo las garantías constitucionales sino todas aquellas normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en todas sus esferas.

Para GONZALEZ BUSTAMANTE. (308) Concretamente nos dice que la Policía Judicial que amén de tener a su cargo la investigación de los delitos, tal función debemos considerarla como una función pública. Función del latín "Functio", "es la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio". "Facultad", significa, aptitud, poder para hacer alguna cosa. El término función es más amplio, más propio, porque en él se encuentra comprendida la facultad.

Siguiendo los lineamientos del Autor anterior en cuanto al hecho de considerar la función de la Policía Judicial como pública, diremos que este concepto no es tan amplio sin embargo podría enmarcarse en un concepto muy generalizado con ideas amplísimas que trascienden una ética social y una economía popular, ya que el Estado como ente moral y estructurador de la sociedad, debe proporcionar a la Sociedad, bienestar personal, seguridad física, prevención y castigo, según el caso, para todo aquello que pueda lesionar a la persona humana, en cuanto a su organización y desenvolvimiento.

La propiedad, indudablemente requiere ser tutelada, así como también, todos aquellos bienes que constituyen el acervo material, y espiritual de los integrantes de una socie-

(308) González Bustamante Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. 3er. Edición. Editorial Porrúa. Pág. 73. México 1959.

dad.

La función de la policía, como cuerpo tutelar del orden jurídico y social, es consecuencia de un acto de soberanía encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; es un organismo rector de la convivencia humana dentro de un marco de orden justo, para regular los actos fundamentales que garanticen la vida, la economía, la moral y, en fin, el pacífico desenvolvimiento humano.

La Policía siempre pertenece y pertenecerá al Estado; es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo, quienes la ejercen son parte integrante de la maquinaria estatal.

FINER Y BIELSA, coinciden en que la Policía, a través de su actuación, limita la libertad de las personas, pero siempre dentro de un marco de libertad establecido por la Ley, en todo aquello que tienda a lesionar los propios sentimientos de moralidad y legalidad que deben imperar dentro del seno de la Sociedad, como elementos fundamentales para su conservación y desarrollo armónicos.

Con lo anterior nos damos cuenta que en la reforma constitucional de 1917, no se pretendió establecer en México, un nuevo Organismo Policiaco con la función y denominación

Policía Judicial que viniera a sumarse a la ya larga serie de Cuerpos Policiacos que son un lastre para la investigación de los delitos, porque se obstaculizan entre sí y que deben desaparecer para fundirse en una sola organización policiaca con unidad de control y de mando; sino todo lo contrario, siempre enfocada su actividad en algo más relevante; es decir, en una investigación de los delitos y delincuentes pero desde el punto de vista científico, quitándose para siempre los hechos y actos horrorosos que al través de la historia, nuestra sociedad ha sufrido, por el mal entendido de que su función legal para la que fue creado es otra y no de opresión y carácter represivo contra personas inocentes, aprehendiéndoselas por el solo hecho de considerarlas sospechosas, sin más méritos que los de su propio criterio; por ello, recalco, que amén de tratarse lo anterior en otro apartado, la Policía Judicial en la reforma constitucional de 1917 la función para la que fue creado tenía un fin y objetivo diferente al que hoy por inercia y poca ilustración jurídica le damos a dicho Organismo Auxiliar del Ministerio Público.

A primera vista parece razonable que la acción preventiva de la policía se aplique primordialmente a los tipos de criminalidad y delincuencia que experimenten un aumento más preocupante, y que la policía se interese especialmente en aquellos delitos cuyo número puede reducirse más fácilmente a base de intervenir sobre ciertos factores externos unáni-

mente reconocidos como incitadores. Hasta aquí sería la reacción inmediata de sentido común.

Es evidente, sin embargo, que la orientación de la acción tiene que ser más metódica. Hace falta estudiar y seguir la evolución cuantitativa y cualitativa de la criminalidad en el conjunto de territorio sometido a la jurisdicción del servicio de policía. Sólo de esta forma será posible elaborar los métodos de previsión a corto y largo plazo. Será a partir de los resultados de estos estudios prospectivos que se podrán preparar los métodos, prever los medios, formar el personal adaptado a los aspectos futuros de la criminalidad y, en definitiva, que se podrá integrar dicho programa en una planificación general de la política criminal.

Este esfuerzo metódico para llegar a prever los rasgos fundamentales de la evolución de la criminalidad tiene que permitir la distinción por lo menos de dos ámbitos a los que aplicar los métodos más adecuados de la prevención policial: la prevención general, es decir, la que va dirigida al conjunto de la población, y la prevención específica, dirigida a grupos de personas o a personas aisladas.

La prevención general, dirigida al conjunto de la población, supone el primer nivel importante en el indispensa-

ble acercamiento de la policía a la población. Féraud ve en él tres aspectos inseparables: ponerse a disposición de la población, ir al encuentro de los ciudadanos y buscar la colaboración de los ciudadanos.

"En primer lugar, poniéndose a disposición de la población. Una policía preventiva podría crear en su seno unas "oficinas de prevención criminal" compuestas de agentes de policía y asistentes sociales. Dichas oficinas, de ámbito municipal, estarían encargadas de recibir o de responder a las llamadas telefónicas de los ciudadanos, con la finalidad de:

- Aconsejarlos y asistirlos en todas las cuestiones de protección material de los bienes contra los robos;

- Orientar a las familias hacia los servicios sociales susceptibles de solucionar los problemas que padecen sus hijos en materia de delincuencia, predelincuencia, prostitución, abuso de drogas, etc.

- Orientar la protección de personas contra determinadas amenazas físicas o morales que, revistiendo o no un aspecto delictivo, sean susceptibles de dar lugar a actos de violencia;

- Resolver las situaciones de conflicto entre vecinos, miembros de una misma familia, etc., u orientar a los antagonistas hacia órganos de conciliación.

En segundo lugar, hace falta ir al encuentro de los ciudadanos. Este aspecto de la acción preventiva general puede revestir las siguientes formas:

- Intensificar las patrullas a pie, a cargo de policías uniformados destinados permanentemente a la vigilancia de un mismo sector. Este sistema permite a la policía establecer contactos frecuentes y estables con los ciudadanos, así como un clima a la prevención;

- Visitar los domicilios de las personas que dispongan de bienes para proteger y que pidan consejo sobre las precauciones e instalaciones de seguridad a adoptar". (309)

En tercer lugar, finalmente, se requiere la colaboración de los ciudadanos. Nada se habría conseguido si los ciudadanos no se sintieran claramente identificados con la

(309) Feraud Henri. En su ponencia presentada al III Coloquio Criminológico del Consejo de Europa, se inspiraba en parte de las realizaciones efectuadas por la policía en diversos países en diferentes ámbitos de la prevención pero, a su vez, ensayaba de delimitar la función preventiva dentro de un sistema racional y homogéneo. Ahí radica la novedad de su aportación y la justificación a su repetida referencia.

acción preventiva de la policía y no le concedieran todo su apoyo moral y efectivo. Sin embargo, nada se les podrá exigir si los servicios policiales no dan cuenta regularmente de sus actividades y no abren el proceso de determinación de sus objetivos específicos a la participación efectiva del conjunto de los ciudadanos. De muy poco servirían las acciones puramente publicitarias e incluso el resto de actividades preventivas de la policía, si no se tuviera muy en cuenta este aspecto prioritario.

Para que la orientación de la acción policial -como decíamos anteriormente- sea más metódica y pueda seguirse la evolución cuantitativa y cualitativa de la criminalidad y la delincuencia, resulta imprescindible la utilización, por parte de los servicios policiales, de "análisis operacional de la criminalidad".

El objetivo del análisis operacional de la criminalidad es de asegurar la utilización racional de los recursos humanos y físicos de un servicio de policía de cara a luchar eficazmente contra la criminalidad. En esta óptica, permite identificar con precisión la criminalidad y la delincuencia en todo el territorio y seguir su evolución constantemente. Facilita al director los datos indispensables para la creación o la modificación de los sectores de patrulla. Posibilita la repartición de los efectivos y los trabajos de los patru-

llos en cada turno de cara a conseguir la máxima eficacia. Resulta asimismo un instrumento de trabajo muy útil, tanto para el patrullero como para el investigador; así como un medio efectivo para evaluar el rendimiento del personal en su labor preventiva. Sirve de base, finalmente, para la elaboración y la implantación de programas de prevención táctica y física de la criminalidad.

2. INVESTIGACION

El Ministerio Público, en su función investigadora, requiere de apoyos técnicos que mediante actividades especiales como la función de Policía Judicial y La Pericial, le proporcionen elementos para poder decidir en sólida base el ejercicio o abstención de la acción penal. Las mencionadas funciones se realizan a través de las direcciones generales de la Policía Judicial y de Servicios Periciales, de allí la importancia del Organismo en estudio.

En los cuerpos Policiacos, refiriéndome a la preventiva y la judicial, la investigación criminal suele confiarse a secciones especializadas. De acuerdo con la importancia del servicio, dichas, secciones se dividen en subsecciones destinadas a la indagación de delitos específicos, como fraudes, homicidios, robos cualificados, incendios criminales, drogas y actos ilícitos contra las buenas costumbres.

Como no existen indicios de prioridades claramente establecidos en función de la gravedad del delito o de la importancia de la investigación, los policías-detectives suelen estar inundados de nuevos asuntos y apenas consiguen contestar a la demanda. Como consecuencia de ello, y pese a la buena voluntad de los interesados, la tasa de solución de los delitos sigue siendo bastante baja.

Numerosas son las cualidades que se exigen de un investigador. Debe poseer en alto grado talento de psicólogo, así como una amplia experiencia práctica que no se adquiere únicamente por la teoría. Para que las investigaciones concluyan favorablemente se necesita contactos e intercambios constantes entre patrulleros e investigadores, así como entre estos últimos, los especialistas en policía técnica y científica y los procuradores encargados de presentar la prueba ante los tribunales.

En 1975, con motivo de la publicación del informe de la Rand Corporation, la función de la investigación criminal fue seriamente puesta en tela de juicio. Este estudio, efectuado a partir de 25 servicios policiales estadounidenses, ha demostrado que el trabajo realizado en materia de investigación criminal debía ser revisado completamente. A continuación se indican algunas conclusiones de esta encuesta patrocinada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, las

cuales no pueden dejar indiferente a ningún administrador policial.

- Más de la mitad de los delitos "mayores" sólo reciben un tratamiento superficial por parte de los investigadores;

- Estos últimos dedican gran parte del tiempo disponible a repetir las intervenciones ya hechas por los patrulleros;

- Los investigadores se dedican, sobre todo, a revisar informes, completar expedientes e intentar ponerse en contacto con las víctimas para interrogarlas en relación con casos cuyas probabilidades de solución son casi nulas;

- El factor más determinante para solucionar un crimen es la información transmitida por la víctima o los testigos al patrullero que se desplaza inmediatamente al lugar de la llamada;

- En los casos solucionados pese a que el autor del delito no ha sido identificado cuando se está redactando el parte policial, la solución es casi siempre el resultado de una investigación policial rutinaria;

- Según los autores del estudio, la mitad del trabajo de los policías-detectives podría orientarse hacia tareas más útiles y productivas.

El sector de las investigaciones criminales es uno de los más apegados a la tradición. Si los policías parecen reticentes ante cualquier tipo de cambio, no es porque temen perder su situación o libertad de acción; su resistencia procede más bien de la dificultad en aceptar una redefinición de su papel de investigador. Se trata de un sector con respecto al cual los administradores deben ser pacientes, ya que los cambios posibles en este dominio deberán operarse a un ritmo más lento que en los demás departamentos de un servicio de policía. Dichos cambios podrán realizarse a una frecuencia razonable aunque constante mediante una distribución de responsabilidades, o bien entre los detectives de las secciones especializadas y los que actúan en cada distrito, o bien entre investigadores y patrulleros, o bien finalmente a través de la descentralización total o parcial de las unidades especializadas de investigaciones, del aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas del agente de patrulla, y de un sostén administrativo y técnico basado en la tecnología contemporánea.

El ser humano evoluciona sin cesar; sus actividades y comportamientos suelen ejercer cierto impacto en la estruc-

tura en que trabaja. Como ha indicado Masloe en su estudio sobre las necesidades fundamentales de los hombres, las de un empleado nunca son determinadas en forma definitiva. Argyris menciona, por su parte, "que en el ejercicio de sus funciones, los empleados desean tener un control suficiente de su trabajo, disponer de mayor iniciativa, adaptarse a la función ocupada, poder manifestar cierta independencia con respecto tanto a la organización como a los demás miembros, ser respetados y respetar a los demás, y ejercer un trabajo que necesite cierta dosis de creatividad". (310)

La calidad de los hombres, su competencia y personalidad condiciona el fracaso o el éxito de cualquier organización. Cuando el clima es sano y se da al empleado la posibilidad de realizarse plenamente, existen grandes probabilidades para que los cambios en la organización sean más frecuentes.

Pero, etimológicamente que debemos entender por Investigación. "Investigar, se compone de in y del latín vestigi-um, que significa, rastro, huella, señal: investigó es como si dijéramos in-vestigio.

(310) Argyris C.: Integrating the Individual and the Organization, New York.

Inquirir.- se compone también del prefijo in, que significa interioridad y del verbo quaero, quaeris, es como si dijéramos: in-quaero.

El que investiga busca el rastro, la huella, la señal, el vestigio de las cosas.

El que inquiera busca el interior, registra lo oculto, lo escondido, lo secreto.

Se investigan los hechos exteriores, no se inquieren.

Se inquieren la opinión, la conciencia, la fe; se inquieren las disposiciones del ánimo; se inquiera el espíritu, no se investiga.

La investigación obra por fuera; la inquisición obra por dentro.

El que investiga busca detalles, es minucioso; el que inquiera busca intenciones: es profundo.

Por esto sucede que la inquisición significa más que la investigación.

Las investigaciones pueden ser justas.

Las inquisiciones son siempre temibles". (311)

Su fundamentación la encontramos en los Artículos 16 y 21 constitucional; Artículos, 1^o fracción II, 25 fracción I, 38 fracción II y 43 de la ley orgánica del Ministerio público.

En este sentido y ubicándonos en nuestro tema diremos que el cuerpo de Policía denominado Policía Judicial, es un auxiliar de los Organos de la justicia, del Ministerio Público en la investigación de los delitos, búsqueda de las pruebas, presentación de testigos, ofendidos e inculcados, y de la Autoridad Judicial en la ejecución de las órdenes que dicta (presentación, aprehensión e investigación).

Su denominación es impropia, se conserva como una reminiscencia de la etapa anterior a la Constitución vigente, en la que residía en los órganos jurisdiccionales la facultad investigatoria, para cuya realización se instituyó un grupo de empleados a su servicio, encargados de ejecutar y cumplir sus órdenes.

La facultad de Policía Judicial es el medio prepara-

(311) Barcia Roque. "Sinónimos Castellanos". Undécima Edición. Editorial Sopena Argentina. Pág. 302. México 1971.

torio al ejercicio de la acción penal y es definida por PIÑA Y PALACIOS como: "El acto por medio del cual el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal".

La facultad de Policía Judicial es ejercida por el Ministerio Público, ante sí mismo, bastando para que tenga vida su simple ejercicio.

La facultad o facultades de esta Institución, tiene por objeto llenar los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional. Comprobados que sean estos extremos ya se podrá ejercitar la acción penal ante la jurisdicción correspondiente.

En múltiples ocasiones la investigación de los hechos materia de la averiguación requerirá conocimientos especializados de policía, los cuales no siempre posee el Ministerio Público, por otra parte, las limitaciones propias de la función del Ministerio Público le impiden atender personalmente la investigación policíaca en todos los casos que son de su conocimiento, de ahí que requiera el auxilio de la Policía Judicial como Cuerpo Especializado en este orden de actividades y como unidad de apoyo del Ministerio Público en la investigación de los hechos.

El Agente Investigador del Ministerio Público al tomar conocimiento de los hechos, se encuentra, a primera vista, ante la imposibilidad de determinar si revisten las notas distintivas del ilícito, y también ante el problema de saber quien es el autor o si aquél, a quien se hace la imputación lo ha cometido.

Para precisar lo anterior procede la averiguación, durante la cual reunirá los elementos legales que justifiquen el ejercicio de la acción penal.

Durante esta etapa se pone de manifiesto la función de Policía Judicial a cargo del Ministerio Público, quien actuando como Autoridad en la investigación de los hechos, es ayudado por el ofendido, por los peritos y terceros.

En las Agencias Investigadoras, los Agentes del Ministerio Público solicitarán directamente a los Agentes de la Policía Judicial comisionados en la propia Oficina su intervención expresando con precisión cuál debe ser el objeto de la ingerencia de dicho cuerpo, si se trata de investigación en términos generales, la forma en que acontecieron determinados hechos, si la finalidad es localizar una persona, un vehículo o cualquier otro bien, objeto o instrumento, un lugar, presentar a una persona, etc. En el supuesto de que no existan Agentes de la Policía Judicial comisionados en

la Agencia, la solicitud se hará por vía telefónica o radiofónica, a la correspondiente Dirección General, expresando los datos principales de la averiguación, al número de ésta y el objeto de la intervención policial, se asentarán en el Acto el número del llamado que corresponde a la solicitud y el nombre de las personas que recibe datos que proporcionará precisamente al receptor del llamado.

Respecto de la Mesa de trámite, la solicitud de apoyo de la Policía Judicial se lleva a cabo generalmente por escrito llenando las formas que para tal efecto existen, pero es de considerarse que en caso de urgencia, nada impide que los Agentes del Ministerio Público, de las Mesas de Trámite en las Agencias Investigadoras formulen su solicitud directamente a los agentes de la policía judicial adscrita a la Agencia. En cualquier caso debe asentarse en la averiguación previa en forma clara y precisa el pedimento de intervención de la Policía Judicial que hizo el Agente del Ministerio Público.

La intervención que se dé a la mencionada policía no debe ser indiscriminada, por el contrario, deben tomarse en consideración las diversas circunstancias existentes en cada caso concreto, para determinar si se hace razonablemente necesaria tal intervención, o si por el contrario, no se justifica, en atención a los hechos, el poner éstos en conocimien-

to de la Policía Judicial. Para estar en aptitud de resolver acertadamente la procedencia del llamado a Policía Judicial es necesario considerar el bien jurídicamente protegido que se ha lesionado, la peligrosidad del sujeto activo, la existencia de flagrancia, en fin, ponderar el conjunto de elementos existentes en la averiguación. No existe un criterio en razón de delitos, cuantía a otro dato que precise cuando se dá intervención a la Policía Judicial y cuando no; el criterio maduro y sereno del Agente del Ministerio Público decidirá la procedencia de tal intervención.

De entre otras actividades que la Policía Judicial realiza, encontramos que en algunas Legislaciones Estatales se remarcan los siguientes: "Investigación de los delitos y de los delincuentes, prevención de los que ya hemos comentado, así como también resaltan la, aprehensión, llamado, presentación o comparecencia y reaprehensión"; sin embargo para seguir una adecuada investigación tomando en consideración las opiniones del Maestro Colín Sánchez, seguiremos analizando cada una de éstas funciones dándole la importancia que merecen.

3. APREHENSION

Desde el punto de vista dogmático, la orden de aprehensión es una situación jurídica, un estado, un modo de

lograr la presencia del imputado en el proceso. (312)

Desde el punto de vista procesal, es una resolución judicial en la que con base en el Pedimento del Ministerio Público y satisfechos los requisitos del artículo 16 Constitucional, se ordena la captura de un sujeto determinado para que sea puesto de inmediato, a disposición de la Autoridad que lo reclama o requiere, con el fin de que conozca todo lo referente a la conducta o hecho que se le atribuye. Ahora bien, quien ejecuta tal orden emitida por el juez, es pues la Policía Judicial, quien está colocada ante un mandato constitucional.

No negaremos que dentro de esta importantísima función procesal llevada a cabo por la Policía judicial se cometen toda una serie de situaciones especiales, en las que la sociedad demuestra cada día más, su antipatía para dicho organismo, porque claro está, al ser ejecutados, efectivamente se cometen en muchas ocasiones, atrocidades y arbitrariedades por los policías que carentes de información y orientación policial y su bajo nivel cultural simple y llanamente se concretan en efectuarlas siguiendo las órdenes y los consejos

(312) Pezzatini Pompeo. La Custodia Preventiva. Dott. A. Giuseppe. Editore. Pág. 34. Milano 1954.

personales de su jefe inmediato, no obstante ello, hay necesidad de reconocerlos que en repetidas ocasiones al intentar llevarlas a cabo, pierden hasta la vida cuando se enfrentan a delincuentes potenciales cuyo objetivo inmediato es burlar no sólo a estos emisores y ejecutores de órdenes de autoridades superiores sino de la propia justicia con lo cual caemos en el gran dilema de que aunque la policía es multicriticada, con miles de defectos y carente de toda una carrera jurídico penal, fue, es y seguirá siendo un "mal necesario".

Para poder llevar a cabo la aprehensión, el grupo policiaco tiende por obviedad a la persecución e indagación del delincuente o del presunto delincuente, atravesando por toda una serie de situaciones que convierten a esta función, en un peregrinar para la búsqueda y detención del delincuente, actitud que no es otra cosa que la perseverancia, firmeza y constancia para mantener ese propósito y llevarlo hasta su última consecuencia.

La palabra perseguir o persecución; etimológicamente viene del Latin, "Pérsequi, que significa seguir al que huye para darle alcance. Fig seguir o buscar a uno por todas partes tratar de conseguir algo. Malestar importunar. Pretender

con instancia, acosar" (313).

"El que persigue, quiere alcanzar; el que acosa, quiere rendir. El perseguido huye; el que se ve acosado no puede alentar ni sabe que hacer. La justicia persigue; el acreedor acosa" (314).

Para el maestro Rafael de Pina sobre estos conceptos nos vierte lo siguiente:

"Aprehender.- Embargar una cosa o derecho. Prender a una persona.

Aprehensión.- Embargo de bienes de un deudor, decretado por resolución judicial. Acción o efecto de aprehender, o sea, de prender a una persona".

Aprehensor, ra.- que aprehende.

Persecución.- Acción emprendida contra el autor supuesto o real de una infracción penal.

La persecución de los delitos incumbe al Ministerio

- (313) "Diccionario Castellano Escolar".- junior, sexta Edición Editorial Sopena Argentina. Pág. 574 Buenos Aires, 1958.
 (314) Barcia Roque. Ob. Cit. Pág. 388.

Público y a la policía judicial, la cual estará bajo el mando inmediato de aquel (Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)" (315).

Una vez hecha esta diferenciación etimológica, analizamos brevemente en que consiste una orden de reaprehensión.

4. ORDEN DE REAPREHENSION

Esta es una resolución judicial que manda o determina la privación de la libertad de una persona cuando: se evade de la cárcel; gozando de la libertad bajo protesta se ausenta de la población sin el permiso del Juzgado; deja de cumplir con las obligaciones inherentes al disfrute de la libertad bajo fianza; gozando de la garantía mencionada no se presenta a cumplir una sanción, etc.; toda esta hipótesis, como es fácil colegir, no se requiere indispensablemente, de la petición del Ministerio Público y en cuanto a los requisitos del Artículo 16 Constitucional, éstos se dan por satisfechos; más sin embargo estas hipótesis una vez ordenadas para su ejecución por el juzgador, le tocará a la Policía Judicial ejecutarlas y cumplirlas.

(315) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Quinta Edición Editorial Porrúa, Págs. 83 y 302. México 1976.

Para concluir este apartado diremos que una orden de aprehensión se fundamenta en los artículos 14 y 16 Constitucional; 134 y 135 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y la orden de reaprehensión se fundamenta en el artículo 587 del Código de Procedimiento penal, del Distrito Federal; dándose por toda una serie de circunstancias especiales señaladas por el numeral suscitado como por ejemplo; por no cumplir con lo designado por el juzgador; por haberse cambiado de domicilio sin haberlo notificado, por no firmar semanalmente el libro de registro sobre el control que tiene el juzgador de los delincuentes estando libres bajo fianza o bien cuando se confirma una sentencia condenatoria, que rebasa los 5 años de prisión.

Al respecto en el año de 1986 se informó públicamente que había mejorado la policía judicial debido a la obtención de una computadora misma que manejaría y ordenaría con mayor efectividad las órdenes de aprehensión.

"En las oficinas de la procuraduría de la policía judicial del Distrito se instala ya una computadora para llevar un mejor control de las órdenes de aprehensión, presentación y arresto, dictadas por los jueces del fuero común y ser ejecutadas por los agentes de la corporación. Con respecto a la instalación de la nueva computadora misma que entrará en funcionamiento la próxima semana se dijo que es con el fin de

modernizar los sistemas de control y seguimiento y tiene una capacidad de 40 millones de caracteres, lo que permitirá un manejo más eficaz de las disposiciones de los jueces ... y así acelerar la impartición de la justicia" (316).

5. COMPARECENCIA

Tratándose de infracciones penales sancionadas con: Apercibimiento, caución de no ofender, multa independientemente de su monto, pena alternativa, etc., el Ministerio Público ejercita acción penal sin detenido, ante los jueces de paz, solicitando se le cite con el fin de tomarle su declaración preparatoria, pues la Constitución prohíbe que en ese momento procedimental se restrinja la libertad personal por delitos que tienen señalada pena corporal o alternativa.

Si los requisitos legales del pedimento formulado por el Ministerio Público están satisfechos, el Juez ordenará la cita mencionada, misma que quizá no sea obedecida, dando lugar a un nuevo llamado y finalmente a la orden de presentación que deberá cumplir la Policía Judicial, lográndose así la comparecencia del sujeto ante el Juez. El artículo 157 del Código Federal de Procedimientos Penales habla al respecto.

6. LLAMADO

Esta, es una constancia en donde se asienta que hubo comunicación telefónica con la guardia de Agentes de la Policía Judicial, a fin de darle intervención en los presentes hechos, se le darán y proporcionarán los datos correspondientes. A este llamado en dicha constancia se le dá un número.

Entre otras importantísimas funciones que ejercen los servicios policiales en nuestro país, además de las ya citadas y descritas con antelación, mencionare las siguientes:

7. LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD

Se tomará en cuenta a la Investigación, la Acción Penal y la represión).

"El papel de la policía en materia de lucha contra la criminalidad es una constante. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), dedicada a la cooperación internacional en lo referente a la represión y a la prevención e las infracciones penales de derecho común, comprende actualmente 126 países; en cada uno de ellos, la policía participa en la investigación de los delitos cometidos. Así pues, puede afirmarse que en la gran mayoría, e incluso en la totalidad de los países del mundo, la policía cumple una misión en ma-

teria de represión y prevención criminal. Dicha misión se sitúa en diversos planos: en primer lugar, la policía participa en la investigación, cuyo objetivo es detectar o constatar las infracciones perpetradas, buscar los elementos de prueba, identificar y localizar a los autores. Los poderes de que disponen los servicios policiales en este campo varían según las legislaciones nacionales: en determinados países, los policías pueden arrestar o detener temporalmente a una persona sin orden expresa de la autoridad judicial, mientras que en otros no lo pueden; lo mismo ocurre en lo que atañe a la pesquisa; también difieren según las legislaciones las garantías que se ofrecen a las personas oídas a título de testigo o interrogadas como sospechosas. Sin embargo, el problema de fondo sigue siendo válido: de manera autónoma, o bajo las órdenes o la dirección de la autoridad judicial, la policía procede a investigaciones destinadas a remitir ante un tribunal al autor de un delito.

En algunos casos se da un paso más, y la policía ejerce entonces funciones de acusación propias al ministerio público: en la mayoría de los sistemas derivados del derecho penal anglosajón sucede a menudo que la policía pone en movimiento la acción penal y asume el papel de fiscal, sea directamente ante las jurisdicciones de procedimiento somero, sea mediante juristas especialmente designados para ello. Incluso en los países que poseen un sistema penal inspirado en el

napoleónico, ciertos funcionarios de la policía pueden llevar a cabo funciones de este tipo; por ejemplo, en el procedimiento penal francés un comisario de policía debe asumir la funciones del ministerio público del juzgado de simple policía, es decir, del tribunal encargado de juzgar las infracciones penales menos graves.

Puede ocurrir finalmente que ciertos funcionarios policiales posean una verdadera competencia en materia de jurisdicción penal; tal es el caso de Austria, en donde la autoridad responsable de una circunscripción de policía puede, en determinadas ocasiones, inflingir sanciones penales (multa y prisión) a ciertos infractores.

En nuestro país, acentuándose con mayor eficacia en nuestra ciudad de México sin intentar ser alarmista, cada día se vive el más alto nivel de violencia criminal, sin poder controlarla. Lo anterior nos lo confirman las siguientes noticias periodísticas de este año.

"La capital está inmersa en el más alto grado de criminalidad que se recuerda y los delitos son cada vez con más violencia y formas flagrantes, se advirtió en un foro que el PRI organizó sobre el tema. Manuel Mondragón y Kalb, de la Procuraduría General de la República, advirtió incluso que "el gobierno puede ser rebasado" por este mal, si no lo

encara. Otros criminólogos, dibujaron a una capital acosada, en donde cada vez más gente amuralla o enreja casas y comercios

Como preámbulo para entregar al candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari. Un perfil del aspecto judicial, policiaco y criminal que requiere atender la capital del país, el PRI en el DF hizo hablar expertos de los tres poderes, funcionarios especializados, catedráticos, y civiles o policías interesados en la temática. El foro -el primero de tres- abarcó una jornada de diez horas de exposiciones.

Se reprochó al sistema judicial, sistemas por los que se ha abusado del ciudadano y sus garantías, haciendo arrestos, por ejemplo; promoviendo encarcelamientos y todo un proceso tortuoso "para terminar con un usted perdone". Esto porque hay una marcada tendencia a creer criminal al sospechoso, antes de probar su culpabilidad. Asimismo, porque no se ha instaurado un sistema por el que se le indemnice cuando haya error en su detención, y otras formas de agredirle en su persona, la de su familia y su entorno.

Eleazer Brena Morales -de entre el público participante- lanzó esta acusación y dijo que es cada vez más común ver detenciones, por más de 72 horas que la ley concede para determinar el estado jurídico de un detenido.

Con detenciones así "el Estado provoca un mal que no restaña" a un ciudadano que, de paso, afirmó, se trata como a un reo criminal, no obstante que se llega a probar su inocencia.

Hablando dentro del rubro "La Antisocialidad Violenta en el Distrito Federal" y dentro de este foro, denominado Primera Reunión Preparatoria de Seguridad Pública, Gerardo Rodríguez Manzanero, dijo que abundan los casos que pasan "del rubro criminal al victimal".

LAS CONDUCTAS NO PUNIBLES

Mondragón y Kalb -25 años en medicina forense y otros cargos del ramo criminal en servicio público y en la cátedra universitaria- planteó la necesidad de que el próximo gobierno legisle para prevenir conductas antisociales no siempre punibles.

Habló de cómo la sobrepoblación que sufre ciudades como esta, orillan a sus habitantes a la agresividad; esta se alienta por hacinamiento, por conflictos de convivencia o ausencia de esta, e incluso por efectos de la contaminación ambiental (ruido, polvos, humos), que es muy común en el DF.

Habló de la necesidad de rehabilitar efectivamente

al delincuente y no solo multiplicar normas disciplinarias, por ejemplo con "el manejo del ocio".

Habló de un alto índice de impunidad que urge afrontar como mal que mantiene y aumenta la criminalidad.

Mencionó que elementos sociales que generan incertidumbre en la población, son gérmenes para alimentar acciones que terminan por ser criminales.

"El gobierno, dijo, debe encauzar este fenómeno, o peligra con ser rebasado". Ante él, había un centenar de funcionarios de juzgados, tribunales, agencias del Ministerio Público, policías, inspectores, dirigentes de vecinos, o políticos de diversas disciplinas, inquietos por la violencia que acosa a la capital, así como infinidad de asistentes espontáneos, ya que el acceso al auditorio Rodolfo Sánchez Taboada del PRI del DF fue libre.

El orador expuso que la desintegración social tiene varios elementos, pero afirmó que se logrará una reintegración paulatina. "La reintegración se va a dar y qué mejor que se dé con rumbo coordinado, positivo, o será altamente negativo su resultado".

"Se necesita voluntad política" y canales, objetivos,

o se perdería.

El ponente dijo que la participación ciudadana es vital para "reencontrar el camino para pacificar a esta ciudad atemorizada", pero demandó que se evite el paternalismo en el gobierno.

Para Luis Rodríguez Manzanera profesor titular de criminología en la facultad de Derecho de la UNAM, es dramático el aumento del alcoholismo y con él, el alto índice de criminalidad. Se explicó:

"La capacidad criminógena de las bebidas embriagantes es indudable: baste recordar que la mitad de los homicidas sentenciados habían ingerido bebidas embriagantes el día de los hechos".

El auditorio lo componían, incluso estudiantes y pasantes de Derecho que acudieron en escaso número debido a lo reducido del local.

Enriqueció el orado su aportación sobre fuentes de criminalidad: "El crecimiento de población y la criminalidad, dijo, tienen relación directa y ambos van en aumento; a mayor población, mayor índice de criminalidad".

EL MIEDO PUEDE GENERAR VIOLENCIA

Habló de los fenómenos que provocan primero en lo individual y luego en lo colectivo, factores delictivos, entre ellos, la soledad, el aislamiento y otros.

"El miedo al crimen es uno de los fenómenos que más preocupan a la criminología actual. El miedo al crimen -afirmó- pueden ser tan grave como el crimen mismo: inmoviliza y limita; impide la adecuada comunicación social, y puede llevar a actitudes abiertamente criminógenas."

El exponente dijo que "así, la gente se cambia a vecindarios que consideran más seguros; evita salir de noche; convierte su negocio o su casa en una verdadera fortaleza; compra perros, alarmas y lo que es pero, armas".

Recalcó que esa gente, incluso "cierra calles, se aísla, no habla con extraños, su compañero y amigo será un aparato de televisión".

De entre las 21 intervenciones programadas y un número indeterminado de comentarios espontáneos, atrajo la atención de este ponente, que dibujó "el alma" de una ciudad acosada.

"En nuestra investigación resulta que en provincia,

una de cuatro personas piensa que puede ser víctima en el presente año...La cifra sube a 34 por ciento si ya fue víctima el año anterior. Pero en el DF, el 79.2 por ciento de las víctimas teme volver a ser víctima".

Se extendió en precisiones: "Sin embargo, las víctimas no denuncian (su agresión sufrida) en el 80 por ciento de casos; el 60 por ciento desconfía en la autoridad, y el 30, reacciona así por temor al criminal".

Recordó que la impunidad, y el 30, reacciona así por temor al criminal".

Recordó que la impunidad del criminal, hace que éste repita su acción y con más flagranza. "Diseñar -urgió- una política victimológica que pueda dar mayores resultados que una política criminal", es la clave. Esto, porque solamente el 5 por ciento de víctimas, logra la reparación del daño".

Cree que si el aparato judicial se pusiera más en su lugar, "la autoridad ganaría en prestigio y en confianza", más que el costo material que esto implicaría.

Entre las ponencias más brillantes, el doctor Gustavo Barreto Rangel, expuso que el hacinamiento ha llegado aquí a lo drámatico. Citó que encerrar a gallinas en jaulas pequeñas, es una tortura que avergüenza, que "es un aprobio a nuestra civilización" pero que, a su vez, casi nadie se percata de que es similar el caso de miles de capitalinos, habiendo virtuales colmenares. Hizo una relación de cómo creció la capital, y se hizo la mayor concentración urbana quizá del mundo" (317).

Por otro lado, también en este año se afirma que el período 1986-1987, descendieron los delitos patrimoniales.

"Existió inseguridad en la ciudad de México, reconoció el jefe de la Policía Preventiva, general José D. Ramírez Garrido Abreu; afirmó que, sin embargo, las cifras expresadas en el Foro Político, sobre el aumento de la criminalidad, recientemente efectuadas, son inconsistentes.

Precisó sobre algunos de los principales ilícitos, como asaltos bancarios, robo a casas-habitación y de autos, llamados delitos patrimoniales, que éstos han descendido en el período 1986-1987, en 2.3 por ciento, en los perpetrados

(317) Periódico. Excelsior del día 9 de febrero de 1988.

sin violencia, y en 24.5 por ciento en los que hubo violencia. Además, los robos a casas-habitación son propiciados por los propios moradores, al no adoptar las medidas mínimas de seguridad.

Lo anterior fue parte de la exposición que hizo el jefe policiaco a una comisión del Partido Mexicano Socialista (PMS), que lo visitó en su despacho, para entregarle un documento en que expresa sus puntos de vista, acerca de la seguridad pública en la ciudad de México.

Mostró su desacuerdo con los pemesistas cuando éstos le plantearon su convicción, en el sentido de que la corporación que dirige es un cuerpo represor, y que no hay democracia en la integración de los recursos humanos que se reclutan en la Academia de Policía.

Garrido Abreu dijo que nos ahogan las cifras alegres, sobre la criminalidad, y se acusa a la policía de corrupta, pero en ocasiones la colaboración es nula, y la extorsión la propicia el mismo ciudadano, que compra inseguridad al cohechar a los uniformados cuando comete una falta.

Acerca del reclutamiento en la Academia, informó a los comisionados, encabezados por Graciela Rojas, Luis García y Roció Huerta, precandidatos del PMS a la Asamblea de Repre-

sentantes del Distrito Federal, que desde el año pasado los aspirantes a policías son recomendados por las Juntas de Vecinos.

Cada Manzana, cada barrio, recomienda a sus futuros policías de barrio quienes, al término de su curso básico de formación, regresan a sus comunidades a hacerse cargo de la vigilancia. En 1987, dijo, hubo 11,500 aspirantes, de los cuales, luego de una selección, fueron admitidos 4,800.

LA SITUACION CAMBIANTE

Manifestó que llevan a cabo diferentes estudios los aspirantes a agentes, de manera que puedan superarse y alcanzar las máximas jerarquías. Ya se tiene todo un sistema, terminado en cuanto a su antigüedad y preparación. Cuando llegamos aquí, señaló, había coroneles con ocho años de servicio, y policías rasos con 20 y 25 años de antigüedad. Eso no podía continuar, subrayó.

En su escrito, los representantes del PMS afirmaron que los índices de criminalidad y delincuencia se han incrementado de manera significativa, como resultado no sólo de las injustas relaciones sociales y de propiedad que han prevalecido a lo largo del desarrollo de la ciudad, sino también se han profundizado por la crisis económica que ha polarizado los

niveles de ingreso a favor de la minoría privilegiada; se ha incrementado el desempleo, la inflación, la escasez de vivienda y de servicios públicos y consecuentemente ha acelerado el deterioro del nivel de la clase trabajadora y grupos populares.

Establecen la necesidad de que el titular de la Secretaría de Protección y Vialidad, sea electo mediante el voto popular asegurando con ello, al menos, la participación ciudadana en la designación de éste y otros funcionarios" (318).

En verdad hasta donde la policía de nuestro país ha podido luchar contra la Criminalidad si se afirma que el 80% de los delitos quedan impunes en nuestro País; veamos las propuestas que surgieron ha la reunión del IPES en el mes de febrero de 1988.

"Reconocimiento en la reunión del IEPES sobre Seguridad Pública Propuesta para hacer una sola policía nacional con las 2,443 corporaciones que existen. En 87, los juzgados capitalinos tramitaron 13% de 200 mil denuncias recibidas

en la PJDF "Altísimos niveles de ineptitud y corrupción" en la Judicial, dice el subprocurador García Domínguez..."

En el país existen dos mil 443 corporaciones policíacas, las cuales actúan con distintos criterios, por lo que es indispensable crear una policía nacional para uniformar programas de operación y administración mediante convenios entre la Federación, estados y municipios, sin perjuicio de su soberanía, propuso Eduardo Barclay Arce, director de Investigación y desarrollo del Programa Nacional de Seguridad Pública.

En el Distrito Federal, señaló, es necesario reformar la legislación vigente a fin de que la nueva administración destine el 10 por ciento del total de su presupuesto para seguridad pública y no el seis, como está fijado actualmente.

Durante la tercera Reunión Regional de Seguimiento sobre Seguridad Pública y Prevención Social, que convocó el IEPES del PRI y que se efectuó en el Plifórum Cultural Siqueiros, en la que intervinieron 26 ponentes de diversos estados del país, el subprocurador de Justicia del Distrito Federal, Miguel Ángel García Domínguez, advirtió que el factor criminógeno más importante del país es la impunidad con que actúa la delincuencia, y agregó que de acuerdo con los datos oficiales, la impunidad es superior al 80 por ciento del total de

delitos que se denuncian.

Reveló que la policía preventiva, durante 1987, puso al 60 por ciento de los detenidos a disposición del Ministerio Público; que hay "un gran rezago en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión de la Policía Judicial", y destacó que de los asuntos tramitados en la Procuraduría capitalina en 1987, solamente se enviaron a los diversos juzgados 13 por ciento de poco más de 200 mil denuncias.

El subprocurador y recientemente nombrado fiscal especial para el caso Buendía apuntó también que la causa principal del nivel de impunidad que existe" es la ineficacia de los órganos de procuración de justicia penal, que es producida por una estructura de la Policía Judicial, anticuada, inconstitucional, ineficiente, que mantiene altísimos niveles de ineptitud y corrupción", por lo que propuso modernizar esta corporación policiaca para que se apegue a lo establecido por el artículo 21 constitucional y a las exigencias de la eficiencia y la eficacia.

Hizo hincapié en la necesidad de establecer medidas para la selección y capacitación de los agentes policiacos y eliminar a los elementos ineptos y corruptos, así como mantener un archivo actualizado para ejercer un estricto control sobre sus actividades.

Con este punto coincidió otro de los exponentes, Agustín Alanís Fuentes, secretario de Gobierno del estado de Morelos y ex procurador de Justicia del DF, quien sugirió se analice la estructura jurídica de la procuración de justicia así como un proceso de selección de los recursos humanos para valerse de los mejores y separar a los malos; que se tome en cuenta a los diversos sectores de la población para establecer un nuevo programa de seguridad, y que se fortalezca al respecto la presupuestación del gobierno para modernizar también los instrumentos de investigación y estimular al personal con mejores sueldos y prestaciones sociales que los segregue de la corrupción.

Respecto a la criminalidad dijo: "es un fenómeno que crece en los momentos que crece el desajuste social por el juego desordenado de los factores económicos", y por ello pidió que se haga, junto con la opinión pública, una revisión a fondo de la estructura y funcionamiento de los cuerpos policíacos, así como de los fenómenos que se han magnificado a causa de ello, para poder detectar errores, deficiencias y carencias y modificar sus estructuras y legislación respectiva.

Por su parte, Francisco Castro de la Cruz, representante del Consejo Popular Juvenil, que agrupa a los Chavos Banda, informó que en el Distrito Federal y en los municipios conurbados del estado de México hay cerca de seis millones

de jóvenes entre los 10 y 24 años de edad, de los cuales unos tres millones viven en barrios populares y carecen de los mínimos de bienestar.

Señaló que algunos sectores de la población tienen la idea errónea de que las bandas son, necesariamente, grupos de delincuentes juveniles, pero, pocas personas se han dado cuenta de sus graves carencias y problemas, y sostuvo que la banda optimiza la capacidad de supervivencia de sus miembros en un medio más hostil que le impide al joven marginado satisfacer cotidianamente sus necesidades fundamentales.

Explicó que generalmente los integrantes de las bandas viven en las mismas calles, en los mismos barrios o en barrios vecinos; "las más pequeñas pueden estar integradas por cinco u ocho miembros; las más numerosas llegan a 300; la mayor parte de ellos tiene edades que fluctúan entre los 13 y 22 años, pero también hay bandas infantiles que van de los siete a los 12 años, y puso como ejemplo que tan sólo en la delegación Alvaro Obregón, con una población de 500 mil jóvenes, existen más de 500 bandas. Lo mismo sucede en Iztapalapa, donde la autoridad detectó a 600.

A su vez, Ignacio Morales lechuga, coordinador de la Comisión de Seguridad Pública del IEPES, afirmó que el Estado no ha provocado conductas represivas para erradicar

problemas antisociales: busca ofrecer una seguridad integral basada en un estado de derecho, como corresponde a una democracia.

La seguridad integral -dijo- viene a eliminar la zozobra en que vive el ciudadano, respetando sus garantías individuales, su seguridad personal, el respeto a su patrimonio y a la familia.

Reconoció que las ocho entidades que participaron en la reunión no representan más del cinco por ciento del territorio nacional y el 27 por ciento de la población, pero en ellas se cometen el 50 por ciento de los delitos de todo el país.

Por su parte el sociólogo Francisco Martínez López consideró que la problemática de seguridad pública no sólo se circunscribe a las ciudades sino también al medio rural, y que esto es causado generalmente por faltar medios de comunicación, la precaria situación económica de la población, ignorancia, analfabetismo, falta de oportunidades de trabajo, carencias de recursos organizativos, técnicos y materiales, así como de la improvisación de la función pública de muchas de las autoridades locales, por lo que demandó una revisión a fondo de la estructura policiaca, así como la actualización de equipo y armamento y la capacitación de las fuerzas públicas

para que respondan a las demandas" (319).

En esta misma fecha el fiscal especial para el caso de Buendía, manifestó que sólo el 20% de los delitos se resuelven.

"El fiscal especial para el caso Buendía, Miguel Angel García Domínguez, advirtió en un foro sobre seguridad pública que "el factor criminógeno más importante aquí y ahora es la impunidad de los delincuentes. Citó que sólo 20 por cientos de crímenes se resuelven.

Por su parte, el ex procurador capitalino, Agustín Alanís Fuentes, ubicó como otro cáncer que aumenta la delincuencia violenta que sufre en alto grado el país, fallas en la policía y otras corporaciones responsables de ésta área, tales como egoísmo, "equivocadas tendencias a emplear el cargo y la función para intimidar, extorsionar y ofender a la dignidad de las personas".

Recalcó que entre esos cuerpos "hay solidaridad para molestar, para no atender con paciencia, para no ayudar apoyando a la víctima y sacarla de ese estado de angustia que genera la indefensión".

Externo: "Hay unidad para todo lo contrario a lo que quiere el pueblo; hay unidad para acentuar el terror y la indiferencia". Explicó que esto "acentúa la desconfianza y la incredibilidad".

El diputado Juan José Castillo Mota, por su parte, afirmó que urge evitar el abuso de "quienes en sus manos tienen el ejercicio de la fuerza pública".

Hablaron ante este foro, la Tercera Reunión Regional de Seguridad Pública, organizada por el PRI, a manera de preparación de propuestas para lo que será el programa de gobierno del siguiente sexenio.

Demandó el diputado Castillo Mota. "mantener el marco jurídico actualizado que permita sancionar con mayor severidad al delincuente". Pidió que se aumente la penalidad para asaltos a mano armada y violaciones" (320).

Por otro lado se afirma que es la impunidad el principal factor criminogeno; esto lo dice Garcia Domínguez, subprocurador del Distrito Federal.

"Dijo que urgen "una adecuada ley penal", una "buena policía preventiva", así como "eficaz procuración de justicia penal" y una "efectiva readaptación social", sin las cuales no cree que se lograría disminuir siquiera el alto grado criminal que nos agobia .

Explicó que en la capital se consignaron en 1987 sólo 13.5 por ciento de los asuntos que se tramitaron.

Afirmó, igualmente, que "hay un gran rezago en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y que "la policía preventiva puso a disposición del Ministerio Público a 60 por ciento de los presuntos responsables".

Advirtió que un factor determinante para alimentar el alto índice criminal, está en la ausencia del denunciante. La víctima no lo delata. Esto porque "lo considera no sólo inútil, sino fuente de molestias y a veces causa de enfrentar otros delitos".

Recalcó que la impunidad es pues, uno de los elementos más determinantes para dejar que crezca el nivel de delitos que sufre el país. "Hay una relación inversamente proporcional entre impunidad de los delincuentes y la credibilidad y confianza del pueblo en el gobierno; mientras más impunidad, haya menos credibilidad y menos confianza habrá".

Y remarcó: "De acuerdo con los datos oficiales, la impunidad es superior al 80 por ciento de casos... Y esto significa que la procuración de justicia penal tiene una ineficiencia de más de 80 por ciento".

Para el criminalista, "en general se acepta la eficacia de la amenaza del castigo ... Y como esta creencia es compartida por la generalidad, influye decididamente en la política legislativa sobre las medidas para el control social de los delitos".

Agrega el subprocurador: "Ocurren varios procesos psicológicos por medio de los cuales la amenaza del castigo se convierte en disuasión".

Una, dijo, es la disuasión directa que ocurre "cuando la amenaza de la pena reduce los delitos, al inhibir conscientemente a ciertos sujetos, que se abstendrán de delinquir sólo cuando el beneficio que les puede ocasionar está más compensado por el riesgo real de sufrir la pena".

Aclaró: "Pero para que la amenaza de la pena sea eficaz, se necesita que ésta se aplique inexorablemente. Si la amenaza no se refuerza con la aplicación de la pena; si la pena no se aplica en más del 80 por ciento de casos, como nos está ocurriendo, la disuasión directa, desaparece y se incrementa la criminalidad".

Explicó que la impunidad tiene consecuencias más graves.

Para otro ponente, Oscar Javier Alvarado -hablaron

21 oradores en el Polifórum Cultural Siqueiros- "no importa quién haya tomado en el pasado las decisiones cuyas consecuencias hoy arrostran al cuerpo social; nuestra fuerza -que implica pluralidad y divergencia- nos impulsará a enfrentar esforzada y solidariamente esta encrucijada".

En uno de los puntos más sobresalientes dijo que los "tiempos ásperos" que vivimos no han desviado a la ciudadanía que, apegada a su interés por la legalidad, ha impedido la quiebra moral. "Por ello no hay lugar para la desobediencia o la resistencia civil".

Externó que "no habrá enfuerzo válido si se quebranta la seguridad pública ... Que no sea el crimen -organizado o no- quien enfrente al mexicano; que el delito no sea el riesgo más grave para la paz de la nación".

Recalcó: "No creo exagerar al decir que la calidad de la vida en nuestra ciudad y en otras más del país, ha disminuido de tal forma que para muchos se ha convertido en inhabitable" y habló además de factores como la contaminación -incluidos los ruidos- el tránsito excesivo, que han afectado a la gran ciudad.

Dijo que ésta "se ha convertido en una especie de jaula humana, en donde cada vez más la lucha diaria por la

vida normal y deseable, se convierte en una pelea a dentelladas en la que a diario tenemos ser atacados, asaltados, vejados y heridos y aun muertos por nuestros conciudadanos".

Recordó que hasta ahora ese ciudadano se ha protegido de diversas maneras, tales como redoblar guardias en fábricas y comercios, casas y otras instalaciones en dónde se han multiplicado los sistemas de vigilancia incluso con televisión de circuito cerrado.

Para el criminalista Alfonso Neri Avila, la impunidad no sólo refuerza los factores para el crimen sino alienta el sentimiento de inconformidad en la victima y en testigos, compañeros.

Habló de las cifras estadísticas que privan en otras entidades, aunque resaltó la problemática en especial en sitios de sobrepoblación, empezando por el Distrito Federal.

Reprochó a todos los sectores que subsista la indolencia contra el crimen.

Para Francisco Martínez López, los factores que hacen subsistir las fuentes delictivas son varias, pero también coincide en señalar que las corporaciones policiales han tenido un papel primordial: "En general, se puede decir que los cuer-

pos policiacos no han respondido cabalmente a las responsabilidades que la sociedad les ha conferido" e instó a promover una mejor preparación y trato. Mayor integración de la sociedad para con ellas y acercamiento de todos los sectores sociales hacia el policía" (321).

8. ACCION PURAMENTE ADMINISTRATIVA

Al estudiar la acción de la policía contra la criminalidad, ya hemos visto que esta institución podía utilizar ciertas medidas administrativas destinadas a prevenir la delincuencia. Existen, no obstante, otros sectores que sólo parecen tener lazos mucho más lejanos con el fenómeno criminal; en determinados países puede afirmarse que la policía ejerce funciones puramente administrativas o, más exactamente, funciones de vigilancia en materia de interés general previstas en reglamentos administrativos. Podemos citar en este terreno la circulación automovil, que en muchos casos representa una de las cargas más importantes de los servicios policiales, con unidades altamente especializadas y equipos técnicos extremadamente sofisticados; la matriculación de vehículos; la policía de extranjeros; diversas autorizaciones (permisos de conducir y la caza, autorización para llevar tal o cual comercio o para inaugurar un establecimiento de bebidas alcohólicas, etc.); las investigaciones en interés de las familias;

(321) Periódico Excelsior. Del día 11 de febrero de 1988.

los objetos encontrados; la vigilancia de locales frecuentados por el público; la detección y vigilancia de establecimientos insalubres o peligrosos, etc. Se trata, pues, de atribuciones múltiples que no existen en todos los países pero que, si se las considera en conjunto, contribuyen a dar un carácter multidisciplinario a la función policial.

9. INFORMACION A LAS AUTORIDADES ESTABLECIDAS

En casi todos los países existe una o varias ramas de la policía que representan "los ojos y los oídos del gobierno". Estos servicios están encargados de suministrar a la autoridad superior informaciones sobre aquellos medios que puedan suponer cierto interés político, económico o social. Tales servicios pueden recibir la misión de vigilar dichos medios y recoger informaciones interesantes para la seguridad interior o exterior del Estado. Esta actividad puede coincidir con la función judicial cuando concluye en el descubrimiento de ciertas infracciones de carácter político, económico o social, e incluso de crímenes como la traición, el espionaje o las ofensas contra la seguridad del Estado. También puede tratarse, sin embargo, de una vigilancia con la simple finalidad de recoger informaciones, sin que se haya cometido ningún delito, y aunque las personas interesadas estén en una situación administrativa irregular.

10. MANTENIMIENTO DEL ORDEN

En numerosos países; la policía está encargada de -o, por lo menos, participa en- tareas llamadas de mantenimiento del orden: dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública, intervención en caso de disturbios, etc. También aquí se trata de misiones que pueden suponer el recurso a unidades especializadas que utilizan materiales técnicos importantes y están dotadas de una organización que las equipara a las fuerzas armadas. Se puede incluir asimismo en esta categoría la acción de algunos agentes de policía que, en sus barrios respectivos, intervienen para dispersar a los curiosos que obstaculizan la circulación en la vía pública o poner fin a una pelea entre borrachos.

11. PRIMEROS AUXILIOS

En varios países, la policía participa en acciones de socorro a las personas en peligro: defensa civil, salvamento en mar o montaña, intervención en caso de accidentes de la circulación (incluso si estos no implican la constatación de una infracción penal), socorro a heridos, transporte de heridos en la vía pública al hospital, etc. Pueden además citarse a este respecto las intervenciones en caso de incendio, ya que en determinados países las brigadas de bomberos están colocadas directa o indirectamente bajo la autoridad de la

policía.

Este breve inventario es naturalmente incompleto. Podrían mencionarse aún, según la estructura propia de cada país, ciertas actividades pospenales, incluida la vigilancia de establecimientos penitenciarios. Se observa asimismo que en numerosos casos la policía —el único servicio que está en contacto con la población veinticuatro horas al día— ejerce ocasionalmente tareas que normalmente se suelen confiar a otros servicios administrativos o a otras instituciones, constituyendo de esta manera las fuerzas del orden una especie de recursos, en particular para las personas con ingresos modestos: acudir a los locales de la policía con ocasión de conflictos domésticos, para exponer una situación delicada o solicitar un consejo. En ciertos casos, no es exagerado afirmar que se considera al policía como una especie de "consejero jurídico del pobre"; dicho agente suele informar o dirigir al público hacia el servicio administrativo o judicial competente, e incluso entrar en contacto con la instalación pública o privada capaz de aportar ayuda en un caso determinado" (322).

En este orden de ideas podremos afirmar que todas

(322) Rico José María. Policía Sociedad Democrática. ob. cit. pags. (100 a 104)

estas atribuciones tan variadas y algunas complejas para su asimilación factica, ejercidas por La Institución policiaca, cada día son mas complejas y mas especializadas, en cuanto al servicio prestado y a la necesidad de preparación profesional del Policía, situación que en nuestro país no ha podido lograrse hasta la fecha.

Es bastante conocido que el vocablo "policia", común a varias lenguas (police, polizei, etc.), evoca la idea de administración de la ciudad, al derivar de la palabra griega "polis", que significa ciudad. Es en este sentido que se ha podido hablar de "estados civilizados" para designar a aquellas naciones dotadas de reglas de conducta de los ciudadanos, y de "estados policiales" para indicar a aquellas sociedades en las cuales la autoridad del poder se manifiesta en forma particularmente coercitiva.

En segundo lugar, podemos observar que en nuestro país la terminología referente a los servicios policiales está relacionada con la noción de seguridad, pudiendo encontrarse así términos como public security, sigurezza, sicherbeit, sureté, etc.

En algunos países incluyendo el nuestro, pero claro esta con algunas diferencias. Los servicios policiales encargados de participar en la aplicación de la ley penal reciben

el nombre de policía judicial o criminal, criminal investigation (basado en la idea de investigación) o law enforcement (aplicación forzada de la ley). En cuanto a los organismos responsables de la información se les suele designar mediante vocablos que recuerdan esta idea de averiguación (intelligence, renseignement généraux, etc).

Si consideramos ahora las denominaciones que se refieren a los funcionarios de policía, suelen recordar la idea de misión o cargo (oficiales, comisarios, es decir, personas investidas de un oficio o nombradas a un cargo), así como las de vigilancia (inspector), misión de carácter militar y disciplina (patrulla, constable). Refuerza esta idea el que, en numerosos servicios policiales, los grados existentes son análogos a los que están en vigor en el ejército, sin contar con que, en aquellos países en donde tal institución existe, la gendarmería fue en sus orígenes una fuerza armada y dependiente del Ministerio de la Defensa.

Finalmente, no está de más observar que en algunos países francófonos, los agentes de policía en uniforme son designados por la expresión "guardias de la paz", la cual evoca la idea de protección de la paz pública.

De esta manera, pueden destacarse tres ideas esenciales: en primer lugar, una idea de protección de la paz y del

orden publicos (mantenimiento del orden, rondas, patrullas, etc) y de seguridad de los ciudadanos (socorro, acción administrativa, vigilancia de lugares públicos, circulación, prevención).

Una segunda noción parece ser la de investigación o información, la cual se manifiesta a la vez en las misiones de información a la autoridad superior (informaciones generales vigilancia de grupos políticos, económicos y sociales) y en la investigación criminal (datos sobre los medios criminales, la comisión de delitos, etc.). El denominador común en esta materia parece ser las ideas de información en el interés general y prevención de cualquier clase de disturbios.

Por último y una tercer noción que en realidad -- es llevada acabo en nuestro país es precisamente la aplicación de la Ley por la fuerza si fuese necesario. Se trata de la idea de la coerción al servicio del derecho, existente tanto en el campo de la investigación penal (detención, pesquisa, etc), como en el de la policía administrativa (obligación de respetar las reglas administrativas, mantenimiento del orden público). Conviene observar a este respecto que la justificación de la acción policial en materia de investigación criminal puede encontrarse en la necesidad de hacer cesar la perturbación causada a la sociedad por un hecho delictivo, al poner éste en peligro el funcionamiento armonioso de la

colectividad. Por otra parte, la multiplicación de ciertas infracciones en un país puede provocar en la población un sentimiento de inseguridad, contribuyendo a la sensibilización de dicha población y pudiendo ocasionar disturbios que comprometan aún más la seguridad pública.

En resumen, puede decirse que la policía, de manera general, tiene por misión garantizar la paz y la seguridad en una colectividad, así como la seguridad de los ciudadanos imponiéndoles, por la fuerza si fuese necesario, la observancia de las leyes.

Esta misión implica la concesión de determinadas prerrogativas (poderes de policía) a las personas encargadas de la misma. Tales prerrogativas pueden suponer incluso el ejercicio de un poder reglamentario (ordenanzas de policía) y el uso de la fuerza para que se respete la ley (utilización de la fuerza pública, uso de armas en ciertos países). Sin embargo, el empleo de dichos poderes debe ser limitado y supeditado en forma al fin perseguido, es decir, estar siempre referido a la noción de servicio público. La policía no debe ejercer sus poderes, sino en el interés común y dentro del marco de las leyes y reglamentos en vigor; por consiguiente, no se trata en ningún caso del ejercicio de prerrogativas reconocidas a tal o cual individuo. La utilización de los poderes policiales está estrictamente relacionada con el ejer-

cicio de la función, y cualquier uso fuera de los marcos y necesidades de la misma constituye un exceso o uso desviado de poder. Es precisamente en este campo donde la deontología policial juega un papel primordial: no puede asomarnos que las Naciones Unidas hayan adoptado recientemente un código de conducta para los responsables de hacer cumplir la ley. La segunda consecuencia de este principio es que el uso del poder policial está condicionado por cierto número de deberes. El ejercicio de la función policial debe concebirse dentro del marco de un servicio que actúa ante todo en beneficio de la colectividad. Las obligaciones del policía están relacionadas con las nociones de disponibilidad (presencia continua a disposición del público) y responsabilidad (cualquier acto realizado por un agente de policía puede tener consecuencias gravísimas; por ejemplo, su negligencia puede hacer completamente ineficaz una investigación, o causar graves perturbaciones del orden o de la seguridad públicos). Por último, la policía debe constituir un organismo extremadamente disciplinado, sometido a reglamentos estrictos, y que ha de actuar en función del público y con un sentido agudo de los intereses de la colectividad.

El cumplimiento de la misión policial supone asimismo la utilización de medios técnicos apropiados y estudiados en función del estado de la sociedad en la que el poder policial se ejerce; esto pone de relieve la importancia de la

policía científica y técnica en materia penal y del trabajo en equipo en lo que atañe al mantenimiento del orden. Otro factor de gran trascendencia y cada vez más reconocido es la formación, sea jurídica (para aplicar la ley hay que conocerla), técnica (uso de equipos y técnicas de intervención y deontológica (relaciones entre la policía y el público, psicología, conocimiento de los límites del poder atribuido, etc.).

Así se presenta, pues, a nuestro parecer, la función policial en su conjunto. Esta función puede evolucionar con las transformaciones que la misma sociedad experimenta. ¿Cuál es actualmente el sentido de tal evolución? Es lo que vamos a ver seguidamente con respecto al sector, que nos es más familiar, de la lucha contra la criminalidad moderna.

B. BREVES ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SU RELACION CON LA POLICIA JUDICIAL.

En brevisimas líneas daremos algunos antecedentes del ministerio Público por su intrínseca relación que este tiene como Autoridad inmediata y Responsable de la Institución Policiaca.

Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo rigiendo con relación al Ministerio Público lo que

establecía el citado Decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

"El Decreto Español de 1812 que creó los "Jueces letrados de partido" con jurisdicción mixta, civil y criminal circunscrita al "partido" correspondiente; conservó un solo fuero para los asuntos civiles y criminales, casi como, acción popular para los delitos de soborno, cohecho y prevaricación.

La libertad personal objeto de las garantías siguientes: "Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca, según la ley, ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificara en el acto mismo de la prisión" (art. 287). In fraganti todo delincuente puede ser arrestado y todos pueden arrestarle y conducirlo a la presencia del juez..." (art. 292). "Dentro de las veinticuatro horas se manifestará el tratado como reo la causa de su prisión y el nombre su acusador, si lo hubiere" (art. 300). "Al tomar la declaración al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos, y si por ellos no la conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conoci-

miento de quienes son" (art. 301). "El proceso de allí en adelante será público en el modo y forma que determinen las leyes" (art. 302). "No se usará nunca del tormento ni de los apremios" (art. 303). "Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes" (art. 304). "Ninguna pena que se imponga por cualquier delito que sea, ha de ser trascendental por término ninguno a la familia del que la sufre, sino que tendrá todo su efecto precisamente sobre el que la mereció" (art. 305)." (323).

La Constitución de 1824 estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (art. 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (art. 140) sin determinar nada expresamente respecto de los Juzgados (arts. 143 y 144).

La Ley de 14 de febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles.

(323) Colin Sánchez Guillermo. Ob. cit. Págs. 43 y 44.

El Decreto de 20 de mayo de 1826 es el que más pormenorizadamente habla del Ministerio Fiscal, si bien menciona la existencia de un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito, nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones.

Las Siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la ley de 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un Fiscal cada uno de ellos.

"En las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 12 de junio de 1843, subsisten los fueros eclesiástico y militar; para las aprehensiones se exige mandato judicial, salvo el caso de flagrante delito, pero poniendo de inmediato al sujeto a disposición del órgano jurisdiccional; se restringe a 30 días la detención de las personas por la autoridad política y para los jueces el término de cinco días para declararlo bien preso.

El Congreso queda facultado para establecer juzgados especiales, fijos o ambulantes con competencia para perseguir y castigar a los ladrones en cuadrilla.

En los departamentos, los tribunales superiores de justicia y los jueces superiores, son los encargados de admi-

nistrar justicia; se prohíbe el juramento en materia criminal sobre hecho propio; los jueces quedan obligados para que dentro del término de los tres primeros días en que esté el reo detenido a su disposición, le tomen su declaración preparatoria, manifestándole antes el nombre de su acusador, si lo hubiere, la causa de su prisión y los datos que haya contra él (art. 177).

La falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso, produce la responsabilidad de su juez; el número de instancias se limita a tres; la ley señalará los trámites que deben observarse en los juicios criminales; y tanto los Códigos Civiles como Militar y de Comercio, serán unos mismos para toda la Nación, sin perjuicio de las variaciones que en algunos lugares podrán hacer el Congreso por circunstancias particulares." (324)

La Ley Lares dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, organiza el Ministerio Fiscal como Institución que hace emanar del Poder Ejecutivo. El Fiscal en esta ley aunque no tenga el carácter de parte-, debe ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el genuino sentido de la ley. Se crea un Procurador General que representa los intereses del Gobierno, y que tiene una amplísima misión.

(324) Colin Sánchez Guillermo. Ob. cit. Págs. 46 y 47.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Alvarez da una ley, aprobada posteriormente por Ignacio Comofort, que establecía que los promotores fiscales no podían ser recusados, y se les colocaba en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito, y más tarde se les extendió por Decreto de 25 de abril de 1856, a los Juzgados de Distrito.

La Constitución de 1857 establece: "En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales..." "Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar..." "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado: sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la auoridad inmediata."

La prisión solamente procede por los delitos que se sancionan con pena corporal y ésta nunca podrá prolongarse por falta de pago de honorarios o de cualquier otra ministración de dinero, tampoco excederá del término de tres días'

sin que se justifique con un auto de formal prisión motivado legalmente y con los requisitos establecidos por la ley, responsabilizándose a las autoridades que ordenen o consientan, incluyéndose al alcaide o carceleros.

Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias y nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. Se otorgan facultades a las entidades federativas para legislar en materia de justicia y dictar sus Códigos de Procedimientos, quedando obligados a entregar sin demora, los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame (arts. 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 90, 96, 97 y 98)

El 15 de Junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados. En ella se establecen tres procuradores a los que por vez primera se les llama representantes del Ministerio Público. Nos constituían una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil. A esta ley también se le llamó; "Ley de jurados criminales", introdujo innovaciones de importancia en el ambiente jurídico de la época; se mencionó al Ministerio Público, aunque su funcionamiento se ciñó a los lineamientos observados por los fiscales de la época colonial.

Se reglamentaron diversos aspectos de la función

jurisdiccional, especialmente en materia de competencia y se establecieron diversas disposiciones sobre la forma de llevar a cabo el procedimiento penal.

Como se puede observar, la anarquía en cuanto al procedimiento penal continuaba y sólo la inquietud e idealismo de algunos juristas provocó que se reuniera una comisión para estudiar estos problemas, cuyo resultado fue la expedición del Código Penal de 1871, para el Distrito Federal y Territorio de Baja California, y para toda la nación, en delitos federales.

El Código Penal de 1871, al decir de don Antonio ramos Pedrueza, fue: "La manifestación lógica y bien coordinada del Estado de los conocimientos científicos de la época acerca de la función punitiva del Estado." (325)

El más brillante de los juristas mexicanos, Antonio Martínez de Castro, formula el Código Penal en 1871 y principia a delinearse la institución del Ministerio Público trasplantado de Francia a México, principalmente, en el Proyecto de Código de Procedimientos Penales de 1872.

(325) La Ley Penal de 1810 a 1910 pág. 18 México 1911.

En ese Proyecto, al mismo tiempo que se ordena que la Policía Judicial esté a cargo del Ministerio Público, se dispone que el mismo Ministerio Público sea Policía Judicial y que también lo sean el Inspector general de Policía, los Subinspectores, los Jueces de Paz, los Jueces de Instrucción y es a todos ellos, como Policía Judicial que se les encomienda la investigación de los delitos, así como la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores y cómplices. (arts. 13 y 14 del Proyecto).

Fue de gran trascendencia para el funcionamiento de la Policía Judicial la técnica establecida en el Proyecto de 1872. Esta técnica consistió en que, cuando concurrían, simultáneamente, varios funcionarios de la Policía Judicial al conocimiento de un delito, tenía preferencia, para practicar las primeras diligencias, aquel que fuese superior en grado, según el orden inverso de colocación que arriba mencionamos.

El Proyecto de 1872, casi en su integridad, se convirtió en Ley al expedirse el 15 de septiembre de 1880 el primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

En ese Código se establece que el Ministerio Público es "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta

administración de justicia en nombre de la Sociedad y para defender, ante los tribunales, los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalen las leyes".

En ese Código el Ministerio Público ejerce, tanto en la ciudad, como fuera de ella, las funciones de Policía Judicial. Es Considerado y así se establece, al Ministerio Público como una organización completa dándole pues la función de promover y auxiliar a la Administración de Justicia en diferentes ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal (Art. 276 y 654 fracción I).

En sus disposiciones se establece un sistema mixto de enjuiciamiento en cuanto a algunas instituciones como el cuerpo del delito, la búsqueda de las pruebas, etc.; pero en otro orden, aunque suavizado, impera el sistema inquisitivo.

Se consagran algunos derechos para el procesado, como el derecho de defensa, la inviolabilidad del domicilio, la libertad caucional, etc.; y en cuanto a la víctima del delito, se instituye la obligación para el delincuente, de reparar el daño.

Si comparamos las disposiciones legales a que nos hemos referido con las del Código de Instrucción Criminal de Fancia promulgado el 27 de diciembre de 1808 veremos que

nuestra legislación siguió, por lo que respecta a la Policía Judicial, los lineamientos de este ordenamiento.

El segundo Código de Procedimientos Penales del 22 de mayo de 1894, mejora la Institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso, lo establece con las características y finalidades del Ministerio Público, francés: como miembro de la policía judicial y como mero auxiliar de la administración de justicia. De tal manera que, cuando el comisario de policía, el inspector general de policía, el Ministerio Público o el Juez tenían conocimiento del delito debían, como funcionarios de la Policía Judicial proceder, inmediatamente, a su investigación; pero, cuando en el transcurso de la investigación, habiendo tomado conocimiento de los hechos un funcionario de categoría inferior aparecía otro de categoría superior, aquel que estaba practicando las diligencias era desplazado y se hacía cargo de la investigación el de superior categoría. Así, por ejemplo, si tenía conocimiento del hecho delictuoso un Comisario de Policía y aparecía el Ministerio Público, cesaba aquél de actuar y éste era quien practicaba las diligencias y cuando el Juez tenía conocimiento de ellas, éste desplazaba al Ministerio Público.

En la práctica esa legislación operaba del modo siguiente:

Si era la Policía Preventiva o el particular los que se enteraban del delito lo comunicaban al Comisario de Policía. Este levantaba un acta con las declaraciones y demás datos relacionados con el delito, su autor y sus copartícipes.

Un Agente del Ministerio Público, adscrito a las Comisarías de Policía, revisaba las actas levantadas por los Comisarios, con o sin detenido, las recogía y las entregaba en la Procuraduría General de Justicia en donde, otro Agente del Ministerio Público, ejercitando la acción penal, las enviaba al juez competente.

El Juez, como Policía Judicial, desplazaba al Ministerio Público y practicaba, sin intervención del Ministerio Público, todas las diligencias en investigación del delito y del responsable. Dictaba la resolución que señalaba el delito por el cual debería seguirse el procedimiento y cuando ya consideraba que no había más diligencias que practicar así lo declaraba y lo hacía saber para que promoviera aquellas pruebas que por su naturaleza pudieran practicarse en un término no mayor de quince días. Concluido ese término se ponía el expediente a disposición del Ministerio Público y de la Defensa para que formulara acusación el primero y su defensa la segunda.

Este Código continuó imponiendo el sistema mixto

y, en cuanto a la víctima del delito, declaró sus derechos de naturaleza civil. También introdujo algunos aspectos novedosos que el momento histórico exigía fueran reglamentados, tales como la Policía Judicial, a quien marcó sus atribuciones; el Ministerio Público, cuyas funciones son únicamente la persecución de los delitos y los actos de acusación en contra de los criminales ante los órganos judiciales competentes. Introdujo un nuevo principio procesal: la inmediatez o inmediatidad, y en materia de prueba dominó el sistema mixto.

Para impugnar las resoluciones judiciales, se incluyen modificaciones al sistema anterior, otorgándose mayores derechos, tanto al acusado como al defensor, para así utilizar los recursos establecidos por la ley.

El 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia.

El 18 de diciembre de 1908, se expidió el Código de Procedimientos Penales en materia federal, cuyas disposiciones regulan la actividad de quienes intervienen en el procedimiento; y, aunque se puede decir que el Código del Distrito sirvió de modelo para su elaboración, sin embargo, contiene entre otras innovaciones: las facultades que se conceden al juez para la comprobación del cuerpo del delito, al arbitrio judicial, etc.

La Ley Procesal que siguió en turno a la anterior fue la expedida el 15 de diciembre de 1929. Entre otros aspectos, al referirse a la víctima del delito, indicaba que la reparación del daño era parte de la sanción del hecho ilícito; por lo cual, sería exigida oficiosamente por el Ministerio Público, en consecuencia, no la entendía como una acción civil, sino más bien penal.

Por otra parte, como los ofendidos o sus herederos quedaban facultados para ejercitar la acción mencionada, la función del Ministerio Público en ese caso pasaba a segundo término.

El distingo que en este orden se pretendió establecer, creó un sistema absurdo, de tal manera que la falta de congruencia en ese aspecto, su inoperancia y otros defectos más que se les señalaron, dieron lugar a que fueran sustituido (el

27 de agosto de 1931) por el Código de Procedimientos Penales vigente hasta la fecha y por el Código Federal de Procedimientos Penales de 23 de agosto de 1934.

Algunos otros cuerpos legales contienen disposiciones procesales para regular aspectos que, por su carácter especial, han quedado incluidos en: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados de 1980, la Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales de Menores y sus instituciones auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, el Código Mexicano de Justicia Militar y algunos otros más, que debido a las limitaciones de esta obra no examinaremos.

Terminada la Revolución se reúne en la ciudad de Queretáro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe Venustiano Carranza al tratar este punto explica cómo la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada "confesión con cargos", estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía

la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos. La comisión que presentó el dictámen sobre el artículo 21 del proyecto, estaba formada por los señores diputados Francisco J. Mugica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Colunga.

Puesto a discusión el artículo 21 como lo proponía la Comisión dictaminadora, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados Múgica, Rivera Cabrera, Nachorro Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado, Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Es de hacer notar sobre todas las demás, la opinión de José N. Macías que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado el artículo traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues se dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y sólo bajo la vigilancia del Ministerio Público. Ello obligó al retiro del artículo, por la propia Comisión para modificarlo. "No se pretendió en la reforma constitucional de 1917 establecer en México un nuevo órgano policiaco con la denominación de Policía Judicial que viniera a sumarse a la ya larga serie de cuerpos policiacos que son un lastre para la investigación de los delitos, porque se obstaculizan entre sí, y que deben desaparecer para fundirse en una sola organización policiaca con unidad de control y de mando; tampoco al quitar a los

jueces el carácter de policía judicial y encomendarlo al Ministerio Público, se pretendió que éste tuviese funciones instructorias, por más que para poder desempeñar su principal papel como titular de la acción penal en las funciones de acción y de requerimiento, debe reconocérsele un grado mínimo de actividades instructorias porque de otra manera no estaría en aptitud de resolver si se han satisfecho las condiciones legales para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. Lo que se trató fue controlar y vigilar las investigaciones que preceden a la promoción de la acción y evitar que quedasen en manos de autoridades administrativas inferiores, porque teníamos la amarga experiencia cuando los jueces dirigían los procesos y las autoridades administrativas les consignaban las actas que levantaban ante sí, empleando procedimientos que fueron peculiares en el sistema inquisitorio, pero seguramente que no pretendió la Asamblea convertir al Ministerio Público de simple figura decorativa que era en supremo árbitro del proceso, como lo han entendido, con la serie de atribuciones que se le han dado. De ser así, hubiese sido preferible dejar a los jueces con las funciones que tenían asignadas, conservando el Ministerio Público su carácter de simple auxiliar de la administración de justicia." (326)

(326) Gonzalez Bustamante Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano". 3ra. Edición. Editorial Porrúa. Págs. 73 y 74. México 1959.

Nos proponemos exponer, por orden cronológico, cómo fue operándose la organización del Ministerio Público hasta quedar como se encuentra en la actualidad, porque si la intención del Constituyente fue que los jueces sólo conservasen sus funciones decisorias, esto no fue posible realizarlo desde el principio ni siquiera en la capital de la República donde los jueces de Paz continuaron desempeñando funciones de Policía Judicial. Así se advierte en el articulado de la Ley de Organización de Tribunales para el Distrito Federal y Territorios expedida durante el régimen del presidente Alvaro Obregón y en cuanto al Ministerio Público, sólo se ocupaba de consignar a los jueces las actas levantadas en las Comisarias de Policía.

"Para poder apreciar con claridad cuál fue el espíritu de la reforma constitucional de 1917 y la transformación que desde entonces sufrió la institución del Ministerio Público, es conveniente exponer las razones que tuvo la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, contenidas en la exposición de motivos del proyecto de Querétaro. Decía el Primer Jefe: "Pero la Reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Públi-

co, pero esta adopción ha sido nominal, por que la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de presión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos; la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público

con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la responsabilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16. "nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige".

Al presentarse para su discusión el artículo 21 en el seno del Congreso, se turnó a una comisión integrada por los diputados, general Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio, y licenciados Alberto Román y Enrique Colunga, para que presentaran su dictamen. El texto primitivo del proyecto enviado por el Primer Jefe, se hallaba redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste." Las ideas así expuestas resultaban confusas; pero la comisión, en el dictamen formulado de 30 de diciembre de 1916, interpretó el sentir de la Primera Jefatura que no fue otro que quitar a los jueces su

carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público. Los comisionados hicieron notar la vaguedad que había en la redacción del artículo 21 del proyecto, pues se entendía que era la autoridad administrativa la encargada de perseguir los delitos por medio del Ministerio Público, lo que hubiera originado que la averiguación previa continuase en manos de autoridades inferiores, resultando contrario a las ideas expresadas en la exposición de motivos. Los comisionados estimaron que la redacción del precepto debía de ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales, y a la vez, ser el órgano de control y de vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos. Indicaban que: "desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados, en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad que las autoridades municipales, además de sus propias funciones, ejerzan funciones de Policía Judicial, siendo auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de sus obligaciones, pero en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternadas al Ministerio Público". Era claro el pensamiento de la Comisión al entender que la Policía Judicial desempeñaba una función pública encomendada a las autoridades administrativas, cuando las necesidades lo ameritaran, pero sujeta al control y a

la vigilancia del Ministerio Público, con el propósito de evitar que las actas de policía se siguiesen levantando de manera arbitraria en perjuicio de los ciudadanos. Por ellos propuso que el artículo 21 quedase redactado en los siguientes términos: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones." Iniciada la discusión, fue el señor diputado ingeniero don Félix F. Palavicini quien llamó la atención a la Asamblea sobre la importancia que tenía la creación de la Policía Judicial en el proyecto del Primer Jefe, indicando que se trataba de una Policía Judicial especial que la comisión no había tomado en cuenta. El comisionado Múgica expresó que fue necesario hacer algunas modificaciones al texto primitivo, porque resultaba contradictorio con las ideas contenidas en la exposición de motivos. El diputado Alberto M. González, hizo que la idea de la Primera Jefatura no era establecer una policía judicial especial, y con clara visión del problema, el señor diputado don Paulino Machorro Narváez, observó que la discusión se había desviado por una mala interpretación; que la autoridad administrativa y el Ministerio Público son dos entidades distintas, lo que resulta inexacto porque el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa y el proyecto del Primer Jefe no hace sino establecer el órgano de la autoridad administrativa a quien se encomiendan las funciones de Policía Judicial

Por último, don José Natividad Macías, que formó parte en la redacción del Proyecto de Constitución, hizo una relación del organismo jurídico del Proyecto del Primer Jefe, y partiendo del principio de que después de consumada la independencia de México y reconocida la soberanía del pueblo y la división de poderes, el Poder Judicial de hecho, siguió formando parte integrante del Poder Ejecutivo, expresó que al reconocerse en México la institución del Ministerio Público, su intervención en los procesos fue solamente nominal y sus funcionarios no hacían más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias; que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fue tomado del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa, donde se comprende al Ministerio Público, como miembro de la Policía Judicial, en una forma completamente confusa. En el debate intervinieron los diputados Múgica, Alberto M. González, Dávalos, Macías, Machorro Narváez, Colunga y Jara, sosteniéndose que la Policía Judicial a que se refería el proyecto de la Primera Jefatura, constituía una función encaminada a la investigación de los delitos, con exclusión total de los órganos jurisdiccionales; que no se pretendía crear nuevos organismos policíacos en la República o cuerpos especiales de Policía Judicial, y el pensamiento de la Asamblea se condensó en las ideas expresadas por el diputado Jara, de que no era posible que se tratase de imponer a los municipios la creación de una policía judicial especial, tomando en cuenta los escasos recursos de que disponían, que

les impedía siquiera contar con un servicio de policía preventiva. "Yo encuentro conveniente -argumentaba Jara- que la policía preventiva asuma funciones de policía judicial para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes donde no se pueda sostener el cuerpo de policía preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admita la idea en el sentido de que la Policía Administrativa asuma las funciones de la Policía Judicial."

Retirado el artículo 21 por la comisión con el objeto de modificarlo de conformidad con el sentir de la Asamblea, se presentó en la sesión celebrada el 12 de mayo de 1917, con la siguiente redacción: "también incumbe a la propia autoridad (la administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste", pero el señor diputado licenciado Enrique Colunga, se manifestó inconforme con la redacción del proyecto y formuló su voto particular proponiendo que el artículo quedase redactado en los siguientes términos "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél." La Asamblea rechazó la redacción del artículo como lo propuso la mayoría y aceptó el voto particular del señor diputado Colunga.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con el arreglo a las siguientes bases: a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público; c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público; e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) Los

particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciante o como querellante. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente. En materia Federal, el Ministerio Público es el Consejero Jurídico del Ejecutivo y es además, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales y el Jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; también interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado y en los casos de los menores e incapacitados. Deja de ser la figura decorativa a que se refería la exposición de motivos de la Primera Jefatura y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal; tiene a su cargo la vigilancia en la pronta y recta administración de justicia. En el período de averiguación previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que promueve la acción ante los tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte. Interviene también en la ejecución de las sentencias como órgano de consulta.

El ministerio Público es un organismo independiente y sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control: el Procurador de Justicia. Debe intervenir en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, soli-

citar las órdenes de aprehensión contra los que aparezcan responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, pedir la aplicación de las penas y cuidar porque los procesos penales sigan su marcha normal." (327)

En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la comisión, además del voto particular que expresaba las ideas del diputado Enrique Colunga. Pronto se comprendieron las excelencias de la redacción propuesta por el diputado Colunga, acabando la Asamblea por aceptarla, siendo esta la que actualmente conserva el citado artículo constitucional.

El artículo 102 establece las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público, y fue aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1916-1917.

Creemos que el acabado del artículo 21 constitucional es muy completo, y conforme a la más avanzada doctrina, y que sólo absurdas interpretaciones que de él se han hecho han colocado al Ministerio Público en un lugar que, a los primeros que ha llegado a sorprender, es a los propios constituyentes, que no soñaron jamás en el inverosímil "crecimiento

(327) González Bustamante Juan José. Ob. cit. Pág. 74 a la 79.

teratológico" que se le iba a dar a la Institución, creando un órgano hipertrofiado que amenaza llegar a la categoría de un Monstruo Poder.

En este sentido podríamos resumir lo siguiente:

Desde la Epoca Colonial, hasta antes de la Constitución de 1917 las actividades del grupo técnico que actualmente integra la mal denominada Policía Judicial, estaban a cargo de la Policía Administrativa y de otras Autoridades.

"Durante la vigencia de los Códigos de procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 y del 22 de mayo de 1894; en las cuales se decía: Por cuanto hace al Primero; establecía una organización completa del Ministerio Público, asignándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas sin reconocer el ejercicio privado de la acción. Por cuanto al segundo se mejora la Institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso lo establece con las características y finalidades del Ministerio Público Francés; como miembro de la Policía Judicial y como mero auxiliar de la Administración Judicial". (328). Se denota que en éstos Códigos,

(328) CASTRO V. JUVENTINO. El Ministerio Público en México,- Quinta Edición. Editorial Porrúa. Pág. 8. México 1983.

los Comisarios de Policía, los Prefectos, los cuerpos de seguridad, etc., juegan ya un papel muy importante; eran pues los ejecutores de los mandatos que en ejercicio de la "función de Policía Judicial" decretaban los jueces.

La Constitución de 1917 estableció en materia penal una doble función del Ministerio Público: Como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial, característica esta última de extracción netamente nacional; en el Artículo 21 Constitucional se hizo la consideración siguiente: la Institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxima cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 16"; en consecuencia, es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público.

Dentro de estas brillantes discusiones, tomando en cuenta lo objetado de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél...": en la Asamblea en la que fué discutido con esta redacción, don José Natividad Macías señaló que constituía un grave error el "hacer policía judicial al Ministerio Público puesto que éste no es Policía Judicial...".

Al hacer la diferencia entre Policía Preventiva y Policía Judicial, refiriéndose a aquélla, dijo: "La Policía Preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público, o que los Reglamentos de Policía se cumplan debidamente en toda la circunscripción que le corresponda".

"Por tanto, la Policía Preventiva es enteramente distinta de la Policía Judicial; ésta la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno; ésta es la función que la corresponde".

"El Ministerio Público contaría para ese efecto con el auxilio directo y eficaz de la Policía Judicial y con auxilio accidental de la Policía en común haga las veces de la Policía Judicial".

Finalmente, se aprobó el precepto con la redacción anotada, pero es de advertir que, a nuestro juicio, la idea del Constituyente de 1917 era separar la actividad que desempeñaba la Policía Judicial de la Policía Preventiva, para que la primera, constituida como un Cuerpo Policiaco auxiliar

del Ministerio Público, pusiera a disposición de éste los elementos necesarios para el cumplimiento de su misión en el proceso.

Lo cierto es que tal reforma del 5 de febrero de 1917 de gran trascendencia, ya que se apartó radicalmente de la Teoría Francesa; organizó al Ministerio Público como una Magistratura independiente con funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, le erigió en un Organismo de control y vigilancia en las funciones investigadoras encomendadas a la Policía Judicial que hasta entonces había sido desempeñada por los jefes políticos, los presidentes municipales, los comandantes de la policía y hasta por los militares.

Para arreglar el funcionamiento de la institución a los preceptos constitucionales, se expiden las leyes Orgánicas del Ministerio Público en materia federal y común en los meses de agosto y septiembre de 1919 que consagran en su articulado las ideas anteriormente expuestas y facultan a los agentes del Ministerio Público para desistirse de la acción penal intentada, previo acuerdo expreso del Procurador, que antes escuchará el parecer de sus agentes auxiliares. En el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en materia común se dispone que cuando un agente del Ministerio Público, no presentare acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delitos, el interesado podrá

ocurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los agentes auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal, y que contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario de amparo y el de responsabilidad. Adviértase cómo en la primera Ley Orgánica de la institución, se reconoció al particular que hubiese sido ofendido por el delito, el derecho de reclamar la protección federal contra la negativa del Procurador para que la acción penal se ejercitase.

El Ministerio Público en la Ley de 1919, se organiza de la manera siguiente: un Procurador como Jefe nato del Ministerio Público; seis agentes auxiliares del Procurador y los agentes adscritos a los juzgados civiles y penales del Partido Judicial de México y de los demás partidos judiciales en el Distrito Federal y en los territorios. De acuerdo con el principio de unidad y de control, los funcionarios del Ministerio Público, en el desempeño de sus atribuciones, debían sujetarse a las instrucciones recibidas del Procurador y pedir las expresamente en los negocios en que lo estimaren conveniente. Cuando las instrucciones recibidas difiriesen de su opinión personal, lo harán del conocimiento del Procurador de Justicia, y si éste insistiere en su parecer, se sujetarán a sus indicaciones. Los agentes auxiliares del Procurador, estarán de guardia diariamente por parejas, para recibir las denuncias, querellas y consignaciones y decidir si las pruebas

obtenidas son suficientes para el ejercicio de la acción penal, turnando las diligencias a los jueces competentes. A la policía judicial se le menciona de un modo limitativo, haciéndola depender del Ministerio Público.

"Es de hacerse notar que en las leyes Orgánicas del Ministerio Público común y federal que se han mencionado, se advierten defectos de técnica y grandes lagunas para el normal funcionamiento de la institución. Además, se usan términos impropios y vagos. Correspondió al entonces Procurador General de Justicia del Distrito, licenciado José Aguilar y Maya, la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 2 de agosto de 1929, que constituye el primer intento formal para adaptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, a los dictados de la Carta Fundamental de la República. Con la colaboración de un cuerpo selecto de especialistas, el Procurador dio cima a la obra, creándose el Departamento de Investigaciones que empezó a funcionar el 10. de enero de 1930. En las Comisarías de Policía privaba la confusión, y aunque de hecho existían Delegados del Ministerio Público, el funcionamiento de las oficinas era defectuoso y las autoridades administrativas no quisieron subalternarse en la investigación de los delitos al Ministerio Público. La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, ha sido objeto de diversas reformas de que vamos a ocuparnos, y ya vigente la Legislación actual, por decreto

de 22 de diciembre de 1931, se suprimieron los comisarios de policía y se establecieron las Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, aquéllas destinadas a la investigación de los delitos y éstos a la calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, lo que permitió diferenciar las funciones encomendadas a ambas oficinas y hacer práctica la disposición contenida en el artículo 21 de la Constitución Federal de la República." (329)

"En el mes de noviembre de 1932, la Oficina Jurídica del Departamento del Distrito, con el fin de corregir las irregularidades advertidas por la dualidad en el mando en los funcionarios de las Demarcaciones de Policía, formuló dictamen que suscriben los señores licenciados Guillermo Schultz y Benito Guerra Leal, que abunda en consideraciones legales para proponer la revocación del decreto de 28 de diciembre de 1931, en que se prohibió a los funcionarios de la policía intervenir en la investigación de los delitos; se suprimieron las Delegaciones de Policía y se crearon los Tribunales Calificadores y las Delegaciones del Ministerio Público. Los dictaminadores proponían el restablecimiento de los Comisarios o Delegados de Policía para que desempeñasen

(329) La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es de cinco de diciembre de 1977, que abrogó la Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia de diciembre de 1971.

las funciones ahora encomendadas a los Jueces Calificadores y a los delegados del Ministerio Público, fundándose en que se ha desviado la idea que privó en el seno del Constituyente de que el Ministerio Público además de perseguir los delitos ante los tribunales, los investigase, y concluyen que "no hay inconveniente alguno en que los Comisarios o Delegados de la Policía Preventiva, que pueden y deben ser abogados, ejerzan en las diversas demarcaciones de la ciudad, como se hizo antaño, funciones de Policía Judicial para el sólo efecto del levantamiento de actas, bajo la dirección y vigilancia del Ministerio Público, cuyos agentes, en corto número, pueden adscribirse a las Demarcaciones". En el Primer Congreso de Procuradores de Justicia celebrado en esta capital, un agente investigador propuso la suspensión de las agencias y que fuesen substituidas por Juzgados de Previsión, porque en su concepto, la constitución Política de la República ha dado el Ministerio Público la facultad de perseguir y acusar ante los tribunales pero no la de averiguar por sí y ante sí, y comulgando con la idea de que la Policía Judicial debe entenderse como una función y no como un órgano y de que en sus atribuciones, debe estar sujeta al control y vigilancia del Ministerio Público, propone que la Policía Preventiva y todos los organismos policíacos, queden subalternados al Ministerio Público cuando se trate de investigar delitos ." (330)

(330) Licenciado Alejandro V. Rodríguez. Ponencia presentada - el Primer Congreso Nacional de Procuradores. Noviembre de 1932 México, D.F. 1932.

Al expedirse la segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, el 29 de agosto de 1934, la principal preocupación del titular que lo era el señor licenciado don Emilio Portes Gil fue acomodar la organización del Ministerio Público al espíritu del artículo 102 constitucional, en virtud de que hasta entonces sólo había intervenido en la promoción de la acción penal y en la representación de los intereses del Estado Mexicano descuidando una función tan importante como es la de Consejero Jurídico del Gobierno. Basado en el estudio que presentó el Congreso Jurídico Nacional en el año de 1932 respecto de la función constitucional que desempeña el Procurador General de la República como Jefe del Ministerio Público, hizo hincapié en las que desempeña como Consejero Jurídico del Gobierno, y apoyándose en antecedentes del Derecho Constitucional Norteamericano, hizo notar la necesidad existente de cuidar del aspecto jurídico en los asuntos del Ejecutivo, evitando la anarquía en materia legislativa, de tal manera que toda cuestión de derecho que surja en la Administración Pública, antes de alcanzar la sanción definitiva del Jefe del Estado, debe contar con la opinión del Procurador y de sus agentes mediante la supervisión legal de la labor desarrollada por todos los abogados del Gobierno, que no debe entenderse como una facultad absorbente de las distintas atribuciones encomendadas a las Secretarías de Estado, sino como un elemento de coordinación para hacer realizable en México un verdadero Estado de derecho y evitar la exis-

tencia de una legislación secundaria, deficiente y anticuada, estableciendo su intervención en la esfera meramente consultiva, sin privar a las Secretarías y Departamentos de Estado de las funciones propias de la misma Ley les asigna. La Comisión Jurídica había sido creada en el año de 1932 por el señor Procurador de Justicia de la República, licenciado don José Aguilar y Maya, y se habían palpado los beneficios que produjo en materia legislativa, pero por Decreto publicado el 21 de noviembre de 1936, quedó suprimida.

"El Ministerio Público Federal en la Ley Orgánica de 1934, se encontraba organizado en la siguiente forma: a) El Procurador General de la República. b) Dos subprocuradores numerados progresivamente, que son los substitutos del Procurador. c) El Departamento de Averiguaciones Previas, compuesto de un jefe, un subjefe y el personal necesario para la atención del servicio. d) El número de agentes señalados en la Ley Orgánica, distribuidos en los grupos civil, penal y administrativo. e) Los agentes del Ministerio Público que atienden el servicio en los tribunales federales (Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito) y la Policía Judicial de la que son auxiliares los cónsules, vicecónsules en el extranjero, los capitanes de puerto y patrones de embarcaciones mexicanas, administradores de aduanas y resguardos aduanales, capitanes de embarcaciones y policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de

los municipios. La Ley del 34 tuvo como objetivo principal el establecer a la cabeza al Procurador General de la República". (331)

Dicha Ley fue derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 31 de diciembre de 1941 que entre sus funciones primordiales establece vigilar por que las autoridades del país, sean federales o locales, cumplan estrictamente con los preceptos de la Constitución Federal. La nueva Ley Orgánica conservó, en lo general, la estructura de la Ley derogada; estableció entre las facultades del Procurador, emitir su consejo jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional respecto de los asuntos que lo ameriten y que sean tratados en el Consejo de Ministros, dictaminando en los negocios del Ejecutivo Federal en que se ordene o solicite su consejo; intervenir en la designación de funcionarios judiciales federales, expresando su sentir respecto al propuesto, cuando fuere invitado por la Suprema Corte de Justicia. La distribución de los agentes auxiliares, queda comprendida en los departamentos Consultivo, de Nacionalización de Bienes y Averiguaciones Previas, y en los cuatro grupos: penal, administrativo, civil y del trabajo, debiendo

(331) La Ley de la Procuraduría General de la República vigente es de diciembre de 1974 que substituye a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de noviembre de 1955

tener cada grupo un jefe que revisará los pedimentos y dictámenes de los agentes, y en caso de desacuerdo, someterá el caso a la consideración del Procurador. Se establece además, el laboratorio científico de investigaciones, devidido en las secciones como lo está en el Ministerio Público del Distrito Federal y se llena un vacío que existía en las leyes anteriores, facultándose a los funcionarios del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, para auxiliar al Ministerio Público Federal en materia de averiguaciones previas para el desahogo de diligencias de mero trámite.

Es de lamentarse que la Ley que estudiamos hubiese conservado en su articulado el desistimiento de la acción penal, cuya crítica hicimos en el capítulo referente a esta acción. No existe fundamento doctrinal ni legal para que el Ministerio Público esté facultado para desistirse de la acción penal, una vez ejercitada, y para ser consecuentes con las ideas que motivaron la reforma del artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, debe procurarse que los tribunales tengan toda la dignidad y toda la responsabilidad a que se refiere la exposición de motivos del proyecto de Constitución de 1917, lo que no es posible, privándolos de declarar si el hecho es o no delito y convirtiendo la acción penal en un derecho y a su titular en el árbitro supremo del proceso.

La actual Ley Orgánica del Ministerio Público Federal fue puesta en vigor con fecha 10. de enero de 1955, con ligeras modificaciones, siendo Procurador General de la República, el señor licenciado don Carlos Franco Sodi.

El Ministerio Público Militar está establecido siguiendo los mismos lineamientos del Ministerio Público común y federal, en el Código de Justicia Militar, aunque la Constitución no habla nada de él, pero infiriéndose su necesidad del artículo 13, que instituye al "fuero de guerra" y del 21 que crea la Institución en general.

Javier Piña y Palacios, haciendo un resumen de cómo se ha establecido en México el Ministerio Público, "afirma que hay en él tres elementos: el francés, el español y el nacional.

Del ordenamiento francés tomó como características principales el de la unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo hace a nombre y en representación de toda la Institución. La influencia española se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del Fiscal en la Inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional está en la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en

México a diferencia de lo que sucede en Francia, el medio preparatorio del ejercicio de la acción penal está reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el jefe de la Policía Judicial. (332)

Siguiendo la secuencia cronológica de las diversas Constituciones Leyes y Reglamentos dados , en diversos años, podemos decir que la grave crisis producida en todos los órdenes por la guerra de independencia motivo el pronunciamiento de disposiciones tendientes a remediar en lo posible la nueva y difícil situación, se procura organizar a la policía y combatir el bandidaje, la portación de armas, la vagancia, el robo, el asalto, el alcoholismo, etc.

Concluimos esta etapa diciendo que nos quedo una legislación fragmentaria y dispersa, motivada por los tipos de delinquentes que llegaban a constituir problemas políticos pero ningún intento de formación de un orden jurídico total; hay pues atavismos de humanitarismo en algunas penas y en la imagen que queda en esta época tanto del policía como del desorden provocado por ellos mismos y por el bandidaje, razón por la cual dejamos un capítulo exclusivo para analizar estos topics.

(332) CASTRO JUVENTINO V. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, Págs. 6 a la 13. México, 1983.

Relación de funciones:

Claro esta que esta relación de funciones arrancan y se desprenden de los Artículos 21 y 102 constitucional de los cuales se desprenden las funciones que con atención mencionaremos en el apartado anterior, sin embargo resulta obvio e interesante mencionar algunas de ellas dentro del Proceso Penal, como por Ejemplo el Ejercicio o no de la Acción Penal, etc.

La Ley Orgánica del Ministerio Público en el Fuero Común, establece en la reforma del artículo 10. que el Ministerio Público tiene por objeto investigar los delitos del Fuero Común, a efecto de comprobar el delito y la responsabilidad criminal de los indiciados; perseguir ante los tribunales del Distrito y Territorios Federales, todos los delitos del orden común; exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la Ley Penal y promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia. Dispone que las denuncias y querellas que formulen los particulares, deben presentarse ante el Ministerio Público, y que las autoridades que tengan conocimiento de un infracción penal, están obligadas a comunicarla inmediatamente al Ministerio Público. Divide a la institución en un Procurador General, dos Subprocuradores, cinco agentes auxiliares, un Jefe del Departamento de Investigaciones con el

personal de funcionarios y empleados que requiera el servicio, los agentes del Ministerio Público que fueren necesarios para la atención del servicio en los tribunales civiles y penales, Jefatura de Policía y Delegaciones de Policía y un laboratorio científico de investigaciones, y que en los lugares donde exista juez letrado, las funciones del Ministerio Público las desempeñará el secretario de la Junta Municipal de Conciliación y Arbitraje o, en su defecto, el Recaudador Municipal de Contribuciones, sin perjuicio de que el Procurador, si lo estima conveniente, designe a la persona que ha de desempeñar el cargo; señala los requisitos para la provisión de los puestos de agentes del Ministerio Público, la manera de suplir sus faltas, las atribuciones del Procurador y de sus substitutos, de los agentes adscritos a los Juzgados y Tribunales y de los agentes del Ministerio Público investigadores de delitos. Se consagra el desistimiento de la acción penal y se dispone que el agente del Ministerio Público no podrá hacerlo sin instrucciones expresas del Procurador, que para darlas, oírā previamente el parecer de sus agentes auxiliares, quedando prohibido el desistimiento de la acción penal cuando se trate de delitos oficiales. Los agentes auxiliares del Procurador, constituyen el órgano de consulta del Jefe del Ministerio Público, que debe escuchar su opinión cuando se trate de desistirse de pedimentos formulados por alguno de los miembros de la institución. Cada uno de ellos, con excepción del agente substituto, desempeñan diariamente las funcio-

nes de agentes del Ministerio Público en turno; auxilian en sus labores al Procurador y son los encargados de revisar los pedimentos y conclusiones formulados por los representantes del Ministerio Público adscritos a los juzgados y tribunales y de promover la acción penal que corresponda. El Departamento de Investigaciones tiene a su cargo la investigación de los delitos para preparar el material de pruebas que ha servir para el ejercicio de la acción penal. El Laboratorio Científico de Investigaciones, tiene por objeto tecnificar las labores encomendadas a la Policía Judicial y se divide en las siguientes secciones: dactiloscópica, criptográfica, balística, fotográfica, bioquímica y médico-forense. El levantamiento de las actas de Policía Judicial, es de la incumbencia del Departamento de Investigaciones o de diversas agencias investigadoras de delitos en que se divide el Distrito Federal; en las delegaciones, las actas deben visarlas los agentes revisores que deciden si deben perfeccionarse o remitirse al Ministerio Público en turno para que éste las consigne a la autoridad penal. El cuerpo de agentes de la Policía Judicial atiende al cumplimiento de las órdenes emanadas de los jueces penales o del Ministerio Público y está compuesto por un jefe, un subjefe, jefe de grupo y los agentes necesarios para el servicio. Se dice que es el órgano auxiliar del Ministerio Público para la persecución de los delitos y que las órdenes las recibirá directamente del Procurador, debiendo mantener el personal suficiente en las demarcaciones

de policía.

Objeto de apasionadas discusiones ha sido la organización que se le ha dado al Ministerio Público, principalmente en lo que se refiere a la investigación de los delitos, porque los Códigos Procesales conceden valor probatorio pleno a dichas diligencias, igual a las que se practican ante los jueces; se ha criticado que el Ministerio Público tenga funciones instructorias en el período de averiguación previa y que, como autoridad, recoja las pruebas que van a servirle para promover la acción penal; que resuelva libremente si debe o no ejercitarse la acción y disponga de numerosas facultades en el desempeño de las funciones de Policía Judicial. Ya hemos indicado que es imprescindible que el Ministerio Público posea funciones instructorias limitadas, para el ejercicio de sus atribuciones. Sin embargo, existe un grupo numeroso de personas que creen ver en el Ministerio Público un superorganismo que invade las funciones reservadas exclusivamente a los jueces." (333)

Por otro lado diremos que como Actividades clásicas o como funciones propias dentro del proceso penal mismas que

(333) Ocampo Telesforo A. jr. El ejercicio de la acción penal y los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis, 1926. PAULINO MACHORRO NARVAEZ: Obra citada. Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia.

le corresponde a la policía judicial a partir de la denuncia o la querrela; el Ministerio Público al tener conocimiento de los hechos, se encuentra a primera vista ante la imposibilidad de determinar, si estos, reúnen los requisitos fundamentales que estructuran al ilícito y por consecuencia se enfrenta ante la situación de saber quien es el autor del delito o bien a quien se hace la imputación si en verdad lo ha cometido.

Precisamente dentro de esta etapa se pone de manifiesto la función policial judicial a cargo del Ministerio Público, quien actuando como autoridad en la investigación de los hechos es ayudado por el ofendido, por los peritos, por los testigos, y por obiedad para la dilucidación de los mismos y detención del presente delincuente de la policía.

"La Averiguación de los delitos del fuero común, en el Distrito Federal, se lleva a cabo por los Agentes Investigadores del Ministerio Público, adscritos a la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia y por lo que están comisionados en las agencias del Ministerio Público Investigadoras de delitos, que funcionan en las diversas Delegaciones de Policía.

Generalmente se dan tres situaciones; Primera. Cuando el denunciante o querellante da cuenta de los hechos a través

de un escrito; Segundo. Cuando se presenta directamente ante el Ministerio Público a denunciar o a querrellarse de un delito; Tercera. Cuando comparece junto con la persona a quien se imputa el delito.

El primero ocurre, generalmente, ante la Dirección General de Averiguaciones Previas, aunque en algunas ocasiones el escrito de denuncia se remite al Agente de la Delegación; en uno u otro caso, se llama al signante para que se presente a ratificarlo y se inician las diligencias.

Esta práctica es, "a todas luces", absurda; con ratificación o sin ella, desde el momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de los hechos delictuosos debe seguirse la investigación, de lo contrario se llegaría al extremo de que si el denunciante no acudiera (porque salió de la ciudad), o si se presenta y retira lo dicho, sería tanto como desistirse de la denuncia, lo cual contraría el contenido del artículo 21 constitucional que faculta al Ministerio Público para perseguir los delitos.

La segunda situación, tiene lugar en las Delegaciones ante el Agente Investigador del Ministerio Público, quien escucha la narración y después procede a hacerla constar por escrito y a adquirir toda clase de pruebas.

Cuando comparecen ofendido y ofensor, si existen pruebas suficientes y el delito es de los que se sancionan con pena corporal, queda detenido el indiciado y se inicia el acta respectiva. Es muy común que en nuestras delegaciones, haciendo gala de arbitrariedad, la detención se ordene siempre, independientemente de la falta de pruebas, y aun tratándose de delitos sancionados con pena no corporal o alternativa.

De lo explicado se colige que, durante esta etapa, al Ministerio Público actúa con la colaboración del ofendido, pero también adquiere el conocimiento por medio de testigos, peritos, informes de algunas autoridades y, por percepción propia; el Código de Procedimientos Penales, en el capítulo intitulado "Diligencias de Policía Judicial o Instrucción", señala: "Si para la comprobación del delito, de sus elementos o de sus circunstancias, tuviere importancia el reconocimiento de un lugar cualquiera, se hará constar en el acta la descripción del mismo, sin omitir ningún detalle que pueda tener valor" (art. 97).

"La Policía Judicial Procederá a recoger en los primeros momentos de su investigación: las armas, instrumentos u objetos de cualquier clase, que pudieren tener relación con el delito y se hallaren en el lugar en que éste se cometió, en sus inmediaciones, en poder del reo o en otra parte conocida, expresando cuidadosamente el lugar, tiempo y ocasión

en que se encontraron, y haciendo una descripción minuciosa de las circunstancias y de su hallazgo. De todos estos objetos entregará recibo a la persona en cuyo poder se encuentren, la que asentará su conformidad o inconvención. El duplicado se agregará al acta que se levante" (art. 98 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

También se indica: "Cuando, para mayor claridad y comprobación de los hechos, fuere conveniente levantar el plano del lugar del delito y tomar fotografías, tanto de ese lugar como de las personas que hubieren sido víctimas del delito, se practicarán estas operaciones y se hará la copia o diseño de los efectos o instrumentos del mismo aprovechando para ello todos los recursos que ofrezcan las partes. El plano, retrato, copia o diseño se unirán al acta" (Art. 101 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

"Cuando se encuentren las personas o cosas relacionadas con el delito, se describirán detalladamente su estado y las circunstancias conexas" (art. 95 de la Ley citada).

Durante esta etapa, el Ministerio Público dirigirá y ordenará a la Policía Judicial lo conducente, en cuantas diligencias deban de llevarse a cabo, sin delegar necesariamente sus atribuciones, pues si residen en él podrá practicarlas él mismo.

El sistema a seguir variará de acuerdo con el tipo del delito denunciado y sus circunstancias, razón por la cual, no sería posible en un estudio de este tipo, abarcar todos los innumerables casos que pueden darse." (334)

Por cuanto hace el Ejercicio de la Acción Penal diremos que si el Ministerio Público es la única institución facultada para ejercitar la acción penal, puede suceder que, en un momento dado, algún agente se niegue a ello, con grave detrimento del interés social que le está encomendado.

En nuestra organización jurídica, no existen verdaderos medios de control para esos casos, como en otros países, en donde se ha establecido el concurso subsidiario de particulares, la injerencia de los sindicatos o la intervención señalada por el Código Francés al Tribunal de Apelación (para intervenir de oficio), supliendo al Ministerio Público cuando éste manifieste inactividad o falta de interés; la única vía que se puede intentar es la de acudir en queja al Procurador; pero esto, en la práctica presenta serios inconvenientes, porque aun en el caso de que el particular lograra entrevistarlo, si aquél insistiera en apoyar un acto arbitrario, nada se remediaría.

(334) Colin Sánchez Guillermo. Ob. cit. págs. (265-267).

Se ha discutido insistentemente en la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo y, entre otros argumentos, se ha dicho: es improcedente, no existe precepto constitucional que establezca como garantía la persecución de los delitos.

Esto es un sofisma: el Juicio de Amparo no debe entenderse como una institución creada únicamente para la protección de intereses privados, sino por el contrario, para mantener el imperio del orden jurídico frente a todo acto arbitrario de quien detenta el poder.

Ignacio Burgoa señala: "El Juicio de Amparo es una institución que tiene como finalidad proteger el orden establecido por la Constitución frente a la actuación autoritaria que lo quebrante en perjuicio de todo sujeto que esté colocado en la situación de gobernado..."

Es indudable que es procedente el Juicio de Amparo por el no ejercicio de la acción penal, debe entenderse que el art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgarle al Ministerio Público, como función específica, la persecución de los delitos, no está creando una facultad discrecional, sino un auténtico deber ser, que en todo momento debe cumplirse.

La Acción Penal no es un objeto o una cosa que pertenezca a dicha institución, no es algo que ha ingresado a su patrimonio y del cual puede disponer a su arbitrio.

Poco tiempo después de entrar en vigor la Constitución de 1917, cuando se advirtió el abuso generado por el monopolio de la acción penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común de 1919, en el art. 26, estableció como recurso extraordinario el Juicio de Amparo para la negativa del Ministerio Público a ejercitar acción penal.

No olvidemos que la acción penal es pública, no sólo porque su ejercicio está encomendado a un órgano del Estado, sino, acaso más, porque es éste quien debe promover todo lo encaminado al castigo de los infractores a los ordenamientos jurídico-penales, como garantía de tranquilidad y de seguridad; sin embargo, al Ministerio Público incumbe investigar los delitos y realizar toda la actividad necesaria para que se imponga, en su caso, una pena o una medida de seguridad; en otros términos, debe activar la propia acción y no renunciar a la misma, porque en esto no tiene derecho alguno, ni para no ejercitarla, ni tampoco para desistirse, a su arbitrio, como ocurre en nuestro medio facultado para eso por leyes secundarias.

El principio de legalidad, frente a la discrecionalidad imperante durante el desenvolvimiento de la función de policía judicial, no debe sufrir mengua alguna sino prevalecer del todo, lo cual es congruente con otro de los llamados principios de la acción penal, el de oficialidad.

Aunque, en algunos países, la legalidad se atempera con el principio de oportunidad (más bien como política gubernamental, sobre la propia justicia penal) a pesar de eso, no debe sufrir quebranto alguno, pues entraña una verdad sobre la cual se cimenta el derecho penal, de no ser así, ¿cuál sería la garantía estricta de la Justicia punitiva?

Como la legalidad es una garantía en nuestro sistema jurídico, por eso se explica, entre otros aspectos, que el Ministerio Público, para ejercitar la acción penal, esté obligado a satisfacer las exigencias del art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una vez que esto se cumple el carácter público del procedimiento obliga al ejercicio de la acción, pues de otra manera no podría entenderse el espíritu del art. 21 constitucional cuyo texto, hemo insistido, indica que incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos, más no la exclusividad y propiedad de la acción, cuestión ésta que, en relación con la imposición de las penas, si señala en exclusiva para el poder judicial.

Tanto las leyes secundarias como la jurisprudencia han convertido al Ministerio Público en un ente jurídico dotado de un super-poder en torno a la acción penal, con grave detrimento de ofendidos y víctimas del delito. Esto, también es consecuencia directa e inmediata del monopolio de la acción.

Es urgente que se implemente un verdadero control de la actuación del Ministerio Público ante la negativa para ejercitar la acción penal; por ello, a nuestro juicio, debe tener lugar la procedencia del Amparo, como en renglones anteriores lo hicimos notar, ya que el llamado control interno, a cargo del Procurador de Justicia, es ineficaz e inoperante en la práctica; por ende, insistimos en que es inaplazable el control constitucional de dicha institución.

Por otra parte, en su oportunidad dejamos precisado que, durante el proceso, el Ministerio Público es un sujeto, a cuyo cargo están los actos de acusación, en razón del interés social en la persecución del delito, con tal carácter se justifica su presencia como integrante de la trilogía de sujetos fundamentales o básicos y, es "parte", no a la manera del Derecho Civil, sino como elemento integrante de un todo, en este caso, la Relación Jurídico Procesal.

Importa recordar también que, atendiendo a la esencia misma del proceso, el carácter de autoridad que ostenta durante

el ejercicio de la función de Policía Judicial se transforma para convertirlo en un sujeto procesal.

El hecho de que los Códigos de Procedimientos Penales y las leyes orgánicas hayan desvirtuado la función constitucional del Ministerio Público, como ocurre cuando se desiste de la acción penal o formula conclusiones inacusatorias, eso de ninguna manera justifica que dentro del proceso continúe actuando como autoridad, si el Ministerio Público, como ocurre en el ámbito mexicano, puede desistirse de la acción penal con esto continúa refrendándose el principio de disposición de la citada acción, lo que redundaría, no únicamente en perjuicio inmediato del ofendido sino también del tan decantado interés social, del principio de disponibilidad de la acción penal y de la inmutabilidad del proceso. A mayor abundamiento, hemos insistido en el carácter público del proceso y por ende, en su carácter inmutable, traducido en que la Relación Jurídico Procesal no está en disponibilidad especial para ninguno de sus integrantes, atento a las funciones que dentro de la misma deben efectuar, independientemente de que el proceso debe culminar siempre con la definición de la pretensión punitiva.

Es aberrante y hasta sospechoso que, el Ministerio Público en nuestro medio pueda desistirse de la acción penal y haciendo gala, descarada, inaudita e incarrable invada

funciones jurisdiccionales, puesto que, con el desistimiento está resolviendo el proceso. Estos excesos no terminan con lo hasta aquí anotado, llegan a extremos inconcebibles; como el desistimiento de la acción, dado nuestros lineamientos legales, produce efectos de sentencia absolutoria; en consecuencia, si es el acusador quien se está desistiendo, de hecho está absolviendo, de manera tal que, por una parte, en el ejercicio de la función de policía judicial dispone en lo absoluto de la acción penal, a grado tal de no ejercitarla, y cuando sí lo hace puede convertirse en el factotum de la relación jurídico procesal desistiéndose de "su acción". ¿Y el ofendido y las víctimas? ¿Y el interés social en la persecución del delito que tanto se dice le está encomendado... Por otra parte, la formulación de conclusiones no acusatorias también equivale a lo mismo; es decir, a disponer de la acción penal a su arbitrio, pues si falta la acusación, como está implementado jurídicamente que también esto conduce al sobreseimiento del proceso y por ende a que se dicte una resolución que, a fin de cuentas, también produce los efectos de una sentencia absolutoria y como ésta no es recurrible, al ofendido y víctimas del delito no les queda más que resignarse a la negra suerte que el destino les ha deparado, no sólo como actores infaustos del drama procesal, sino como sujetos arrumbados en el laberinto de la indiferencia legal, misma que, entre otras causas, acrecenta la desconfianza social en el gobierno en turno y da origen a la venganza privada.

Por último, si existe la conciente y firme voluntad de poner remedio a todas las aberraciones a las que nos hemos referido, lo indicado es la observancia estricta del artículo 21 constitucional, sin caer en juicios de ortodoxa terminología, encaminada a crear obstáculos para la realización del valor justicia; o bien, si lo anterior no es aceptable o convincente, realizar las modificaciones legales que, de acuerdo con el criterio y parecer de los científicos del derecho, sean las indicadas, así, de esa manera, sin riesgo alguno quienes tienen en sus manos el Juicio del Amparo declararán su procedencia para todos esos casos, porque de lo contrario el proceso penal continuará, en todo y por todo, dependiendo de un monopolio estatal que por lo expresado conduce necesariamente al desamparo social.

La consignación es el acto procedimental, a través del cual el Ministerio Público ejercita la acción penal, poniendo a disposición del juez las diligencias o al indiciado, en su caso, iniciando con ello el proceso penal judicial.

Al llevarse a cabo el ejercicio de la acción penal, hasta antes en preparación, se inician los actos de persecución del delito; de este modo, los actos de acusación darán margen a los actos de defensa y a los de decisión.

La consignación no reviste ninguna formalidad espe-

cial; el Código de Procedimientos Penales guarda silencio, y aunque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en diversas ejecutorias que: "basta con la consignación que del reo haga el Ministerio Público, para que se entienda que este funcionario ha ejercitado la acción penal, pues justamente es la consignación lo que caracteriza el ejercicio de dicha acción, a reserva de que, después, y ya como parte dentro de la controversia penal, el Ministerio Público promueva y pida todo lo que a su representación corresponde".

No compartimos este criterio, aceptarlo equivaldría a considerar que no se ha ejercitado la acción cuando el Ministerio Público sólo pide orden de aprehensión, cuando se trata de delitos que no merecen privación de libertad o, cuando se está en los casos previstos en los artículos 4º y 134 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Como en el Distrito Federal existen diversos órganos jurisdiccionales en materia penal, conviene precisar ante cuál de todos deberá llevarse a cabo.

Para esos fines, el Ministerio Público deberá tener presente la capacidad objetiva, por ejemplo: si el delito se cometió en el partido judicial de la ciudad de México y es de la competencia de las autoridades del fuero común, la

consignación se hará ante el juzgado en turno, o en su defecto, ante el juez del partido judicial correspondiente.

En cuanto a la justicia de paz, la consignación se hará ante los jueces de ese ramo, atendiendo a la circunscripción de la delegación que corresponda.

El acto de consignación puede darse en dos formas: sin detenido o con él.

Cuando la consignación es sin detenido y se trata de delitos que se sancionan con pena corporal, va acompañada del pedimento de orden de aprehensión. Si el delito es de los que se sancionan con pena alternativa, se realiza únicamente con pedimento de orden de comparecencia.

Tratándose de la consignación con detenido, se pondrá al indiciado a disposición del juez en la cárcel preventiva, remitiéndole la comunicación respectiva, juntamente con las diligencias.

Es importante hacer notar que el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, señala en el artículo 4º: "Cuando del acta de Policía Judicial no aparezca la detención de persona alguna, el Ministerio Público practicará o pedirá a la autoridad judicial que se practiquen todas aquellas

diligencias necesarias, hasta dejar comprobados los requisitos que señale el artículo 16 constitucional para la detención..."

Carlos Franco Sodi, al criticar este precepto, dice: "Desgraciadamente en esta disposición se faculta al Ministerio Público para solicitar de los jueces que practiquen diligencias de averiguación en auxilio del órgano de la acción penal, lo que menoscaba su responsabilidad, convirtiéndolos en amanuenses de una autoridad administrativa, contraria a la naturaleza de la averiguación previa, que es función exclusiva del Ministerio Público, como lo destaca la jurisprudencia de la Corte que puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación y, por último, da un carácter híbrido al proceso, contrariando el texto del artículo 21 de la Constitución General de la República que previene como función única del juez la aplicación de la ley y no la persecución del delito, que ha dejado privativamente en manos del Ministerio Público" (335).

Si el artículo a que nos referimos se interpreta sin meditar su verdadera razón de ser, tal crítica la consideraríamos justa, pero a nuestro entender, no debe confundirse su verdadero espíritu con el abuso que del mismo se hace en

(335) Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales Comentado. 2^a ed., pág. 15. Ed. - Botas. México, 1960.

la práctica. Es indudable que, en muchas ocasiones, la averiguación previa no puede integrarse porque, quizá sea necesario practicar diligencias que sólo es posible realizar por medio de la autoridad judicial, por ejemplo, el cateo; la expedición de exhortos, alguna petición de extradición, etc; y en esas condiciones, con lo establecido en el artículo 4º, la situación se resuelve, porque el Ministerio Público, ni aun en averiguación del delito, puede llevar a cabo diligencias como el cateo; empero, como ya lo anunciábamos, tal precepto sirve para que el órgano de la investigación se escude en él para disfrazar ineptitud, pereza, compromisos políticos, consignas, toda clase de inmoralidades, etc., y envíe la averiguación incompleta al juez, para que sea este funcionario quien lo substituya en una función que debería cumplir aquél, hecha excepción de aquellos actos que como el citado competen a los órganos jurisdiccionales.

Nuestro punto de vista lo confirma el Código Federal de Procedimientos Penales al señalar:

"Tan luego como aparezca de la averiguación previa que se han llenado los requisitos que exige el artículo 16 de la Constitución General de la República para que pueda procederse a la detención de una persona, se ejercitará la acción penal señalando los hechos delictuosos que la motiven.

No será necesario que se llenen los requisitos que exige el precepto constitucional citado, cuando el delito no merezca pena corporal o el Ministerio Público estime conveniente ejercitar desde luego la acción.

También hará consignación el Ministerio Público, ante los tribunales, siempre que de la averiguación previa resulte necesaria la práctica de un cateo" (artículo 134).

Brevemente podemos señalar que en las diversas leyes orgánicas tanto del ministerio público, como ahora de las procuradurías respectivas, tanto en materia federal como en el Distrito Federal, que son los que pueden tomarse como modelo de las expedidas por las restantes entidades federativas, se advierte una evolución positiva en cuanto al perfeccionamiento de las dependencias respectivas, para transformarlas en organismos técnicos tanto de investigación como de acusación en los procesos penales, de intervención en los civiles, y para prestar asesoría a los tribunales y consejo legal a las autoridades administrativas.

"En las leyes orgánicas del Ministerio Público se advierte la preocupación esencial de regular de manera primordial la función de investigación y persecución de los delitos, y se deja en un segundo término al aspecto de la asesoría jurídica, introducida expresamente para el procurador general

de la República por el artículo 102 de la Constitución federal vigente, y ello no obstante que se ha modificado el nombre de estos ordenamientos para poner el acento en las procuradurías respectivas.

Basta observar los escasos preceptos que regulan la parte relativa a la representación en juicio, consejo y estudios jurídicos, de la Procuraduría General de la República y que está encomendada a la Dirección General Jurídica y Consultiva (artículos 51 y 52 de la Ley respectiva de 1974), si se le compara con la compleja organización que existe en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, ya que un buen número de oficinas y departamentos están orientados precisamente a la prestación de la asesoría jurídica y consejo legal en los aspectos más importantes del gobierno de los propios Estados Unidos; atribución que se tomó como ejemplo por el Constituyente de Querétaro, según se ha visto. Los citados artículos 51 y 52 establecen lo siguiente: "A cargo de la Dirección General Jurídica y Consultiva habrá un director General, que será auxiliado por uno o varios Subdirectores, Agentes del Ministerio Público Federal; Jefes de Departamento y Oficinas, que las necesidades del servicio requiera. En los casos de ausencia o excusa del Director General, será suplida por un Subdirector. "La Dirección General Jurídica y Consultiva tendrá las siguientes atribuciones: I. Estudiar los negocios sobre los que debe emitir su consejo jurídico

el Procurador, formulando los dictámenes respectivos; II. Desahogar las consultas internas de la institución, que no estén especialmente encomendadas a otra dependencia de la misma; III. Estudiar por acuerdo del Procurador, los problemas generales y especiales de legislación, formulando, en su caso, los proyectos relativos; IV. Dar cuenta al Procurador con los informes de tesis contradictorios que le envíen los jefes de los grupos de amparo y funcionarios del Ministerio Público Federal adscritos a los Tribunales Colegiados de la República; V. Formular y contestar demandas, alegatos y escritos en los juicios en que debe intervenir el Procurador, recabar las pruebas que en esos juicios deben aportarse y cuidar del trámite y curso de los mismos; VI. Girar a los agentes adscritos a los tribunales, las instrucciones necesarias en todos los juicios en que deben intervenir por acuerdo del Procurador, proporcionándoles, con la oportunidad debida, los informes, documentos y demás pruebas que deban ofrecerse; VII. Llevar, con las constancias que se estimen necesarias, expedientes relativos a los juicios foráneos; VIII. formular y contestar demandas, alegatos y escritos en los juicios de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en que sea parte el titular de la Procuraduría; recabar las pruebas que en esos juicios deban rendirse, y cuidar el trámite o curso legal de los mismos; IX. Practicar las investigaciones necesarias para determinar los casos en que proceda la acción de nacionalización; X. Formular demandas, alegatos o escritos

en los juicios de nacionalización; recabar las pruebas que en esos juicios deban rendirse y cuidar el trámite o curso legal de los mismos; IX. Girar a los agentes adscritos a los tribunales las instrucciones pertinentes en materia de nacionalización de bienes y resolver las consultas que al respecto le eleven aquéllos; XII. Formular los informes y escritos que deban presentarse en materia de amparo, cuando el Procurador, Subprocurador y Directores Generales sean señalados como autoridades responsables, y XIII. Las demás que otras leyes, o el Procurador le encomienden".

Por lo que se refiere a los códigos de procedimientos penales, si se toman como medelos el federal de 1934 y el distrital de 1931 -seguidos en lo esencial por los restantes de las entidades federativas- se advierte con claridad la acumulación de atribuciones que han conferido a la institución, a la cual se le encomienda, de manera exclusiva, la investigación de los delitos, con el auxilio de la policía judicial, cuerpo especializado que se encuentra a su servicio.

"Un aspecto esencial que observamos en la orientación de los citados códigos de procedimientos penales actualmente en vigor, es la atribución al Ministerio Público del llamado "monopolio del ejercicio de la acción penal", lo que significa que son los agentes de la institución los únicos legitimados para iniciar la acusación a través del acto procesal calificado

como "consignación", que inicia el proceso; que el ofendido y sus causahabientes no son partes en sentido estricto en el mismo proceso, y sólo se les otorga una limitada intervención en los actos relacionados con la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente del delito, tomando en cuenta, además, que la citada reparación es un aspecto de la pena pública.

Por otra parte, en el sistema procesal penal mexicano, el Ministerio Público posee plena disposición sobre los elementos de la acusación, ya que puede negarse a ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción, en el curso del proceso, aun cuando estas determinaciones son objeto de un control interno, de tal manera que la decisión final corresponde a los procuradores respectivos, como jefes del Ministerio Público.

La situación de mayor trascendencia se presenta respecto de las conclusiones no acusatorias o el desistimiento de la acción penal, ya que una vez formuladas directamente o confirmadas, por el procurador respectivo, obligan al juez de la causa a dictar sobreseimiento, el cual equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo, con los mismos efectos de la cosa juzgada una vez que queda firme el auto respectivo; por lo que implica la libertad absoluta del acusa-

do, el que no puede ser juzgado nuevamente por los mismos hechos de acuerdo con el principio non bis in idem establecido por el artículo 23 constitucional.

Otros dos aspectos que debemos mencionar brevemente son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil, como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado "representante social" resulta todavía más indefinida.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, la situación del Ministerio Público federal es peculiar, ya que prescindiendo de la forma en que regularon su intervención las leyes de amparo anteriores, la Ley Vigente de 1935, le otorga expresamente la calidad de parte en su artículo 5º, fracción IV, pero su intervención se ha reducido a formular un dictamen, calificado de "pedimento", cuya importancia se redujo aún más en la reforma de 1951, en cuanto se le facultó para abstenerse de intervenir en el caso de que, a su juicio, no exista interés público.

Tratándose sólo de un órgano asesor del juez el amparo, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han calificado como "parte reguladora" o "parte equilibradora", que no se toma realmente en serio por el juzgador, pues sus dictámenes, salvo excepciones, son de tal manera superficiales debido

al número muy elevado de asuntos en los que debe intervenir, que se consideran como un mero trámite, que no influye en la decisión del tribunal respectivo.

En la reciente reforma de mayo de 1976, se pretendió rescatar la dignidad del Ministerio Público federal como parte en el juicio de amparo, y se le confirió la facultad para interponer los recursos establecidos por la misma Ley de Amparo, pero este intento carece de resultados prácticos, ya que la intervención puramente formal del Ministerio Público federal, no le permite su participación real como parte en sentido estricto, y por ello será muy difícil que haga valer los medios de impugnación respectivos, pues, como ya se dijo, la institución en cierto modo similar, como lo es la "casación en interés de la ley", no ha funcionado en los países en los cuales se ha establecido.

Por el contrario, ha pasado desapercibida tanto para la doctrina como para la jurisprudencia, la intervención del Ministerio Público como una verdadera parte en el juicio de amparo, y ello ocurre cuando el artículo 180 de la ley de la materia le otorga el carácter de "tercero perjudicado" en el amparo de una sola instancia, que solicita el acusado contra la sentencia condenatoria pronunciada por el juez penal ordinario, y en ese supuesto, se entiende que se trata del agente del Ministerio Público (federal o local), que ha llevado

la acusación en el proceso en el cual se dictó el fallo que se reclama.

Se trata de dos actividades y dos funciones distintas, ya que cuando el Ministerio Público federal interviene como "parte reguladora", interviene únicamente como asesor o como consejero jurídico, pero cuando lo hace como "tercero perjudicado", actúa como parte acusadora, pero en la instancia final del amparo.

Finalmente, en esta brevísima reseña sobre la situación del ministerio Público en la legislación actual, es preciso destacar que se le ha privado de una de las funciones que le dieron su nombre tradicional de "fiscal" o de "promotor fiscal", es decir el de la defensa tanto judicial como extrajudicial, de los intereses tributarios del Estado, si se toma en cuenta que a partir del decreto de 30 de diciembre de 1948, se estableció la Procuraduría Fiscal de la Federación, como dependencia de la Secretaría de Hacienda -cuya ley orgánica se expidió el 30 de diciembre de 1949- se otorgó a esta institución, en esencia, la defensa jurídica de los citados intereses tributarios de la Federación, si bien no en forma directa tratándose de infracciones penales contra tales intereses, pues entonces debe limitarse a efectuar la denuncia respectiva al Ministerio Público federal respectivo.

Esta defensa de los intereses tributarios también se ha encomendado en el Distrito Federal a un procurador fiscal, de manera que al menos en los ordenamientos de mayor importancia en el país, ya no corresponde al Ministerio Público esta atribución histórica" (336).

Con este brevisimo recorrido hecho sobre el Ministerio Público en cuanto a su evolución y nacimiento; así como el hecho de haber penetrado a la interrelación que existe y se da entre el Ministerio Público y la Policía, considero haber dado un panorama general sobre la problemática que encierran estos organismos; tan abandonados y muy mal vistos por la sociedad.

C. LAS ACTAS REALIZADAS POR LA POLICIA JUDICIAL Y SU VALOR LEGAL.

Otro punto importantísimo, a tratar sería, el valor y la importancia de las declaraciones rendidas ante la policía judicial y lo que la Suprema Corte opina al respecto; hablamos algo de ello.

(336) Bustamante Jorge A; Jorge Carpizo y otros "Temas y Problemas de la Administración de Justicia". Subtema- Funciones Constitucionales del Ministerio Público", de fix-zamudio Hocter. Editorial. Miguel Angel Porrúa. 2^o Edición Págs. 119-125, México. 1985.

Todo tipo de diligencia realizado por esta Institución se hará constar en un documento llamado "acta", documento en el que se especificara, todo tipo de actividad realizadas en el desempeño de sus funciones.

El Maestro Colín Sánchez dice que el Acta no debe ser considerada como una simple relación escrita de hechos recogidos en la oficina investigadora de delitos que obedezca a una rutina para el simple cumplimiento de una fórmula obligada legalmente; sino por el contrario, al producto de una labor dinámica y técnico-legal en torno a los hechos y al probable autor de los mismos.

El contenido de estas Actas se referirán precisamente a lo siguiente: el lugar y la hora en donde se inicie la averiguación; el nombre de la persona que denuncia los hechos, y si éstos les constan o no, pues no siempre el denunciante lo es el ofendido por el delito; sus datos "generales"; después, una relación de los hechos, la cual podrá ser redactada por el Agente Investigador o directamente por el emitente.

Si es necesario llevar a cabo alguna inspección, el personal investigador se trasladará el lugar procedente, y en el mismo, el Ministerio Público dirigirá la investigación, indicando al personal técnico aquellos aspectos que deben atenderse para el éxito de aquella.

En el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se ordena: "En casos de envenenamiento, se recogerán cuidadosamente todas las vasijas y demás objetos que hubiere usado el paciente, los restos de los alimentos, bebidas y medicinas que hubiere tomado, las inyecciones y vómitos que hubiere tenido, que serán depositados con las precauciones necesarias para evitar su alteración, y se describirán todos los síntomas que presente el enfermo. A la mayor brevedad, serán llamados peritos para que reconozcan al enfermo y hagan el análisis de las sustancias recogidas, emitiendo su dictámen sobre sus cualidades tóxicas y si pudieran causar la enfermedad de que se trate..."

Este precepto indica claramente la escrupulosidad con que se debe actuar, pero esto no debe ser así, únicamente para estos casos, sino para todos en los que tenga intervención el Ministerio Público.

Si hay testigos y están presentes, se hará constar su declaración, anotando antes sus "generales"; si existen pero no han comparecido a la oficina, se les citará; cuando desobedezcan dos llamados consecutivos se ordenará que la policía proceda a su localización y presentación.

Se dará fe, en el Acta, de los instrumentos que se utilizaron para llevar a cabo el delito, así como también,

de las lesiones, de las huellas de violencia en las personas y objetos, y de todos los elementos que la naturaleza de la investigación amerite.

En cuanto a la fe de lesiones, es muy frecuente que los Agentes Investigadores del Ministerio Público se concreten a hacer constar que se agrega al certificado médico y no a describir las alteraciones en la salud que puedan ser perceptibles por los sentidos. Si la averiguación se lleva a cabo en esa forma, adolecerá de la falta de un elemento importantísimo para integrar el cuerpo del delito; lo válido, no es únicamente el certificado médico, sino la fe dada por el Organó de la Investigación, en el sentido de que el sujeto sobre el cual recayó la infracción presenta, "tales o cuales", alteraciones en la salud.

Tratándose de documentos relacionados con la averiguación, se dará fe de los mismos, describiéndolos detalladamente, y se agregarán a las diligencias.

Cuando sea necesaria la información de otras Autoridades, se les solicitará de inmediato; el informe respectivo, correrá agregado al acto.

Si se requiere un conocimiento especializado para determinar alguna materia, se solicitarán peritos para que

emiten su dictámen, el cual deberá constar en el acta.

En los casos de homicidio, siempre deberá practicarse la autopsia, sólo podrá dejarse de hacer, cuando el juez lo acuerde, previo dictámen de los peritos médicos.

Durante la averiguación previa, es necesario que el Ministerio Público la dispense, pues en muchas ocasiones conoce de hechos, en un principio, con apariencia delictuosa y posteriormente, las investigaciones demuestran lo contrario; por ende, la dispensa mencionada evita molestias inútiles a los deudos de quien falleció a consecuencia de una enfermedad, o por alguna otra causa ajena al ámbito del Código Penal.

Cuando está detenido el supuesto sujeto activo del delito, se le tomará declaración; si existen testigos a quienes constan los hechos y él los propone, deberán ser examinados.

Comúnmente, ante una situación como ésta, los Agentes Investigadores argumentan: "eso es objeto de la instrucción procesal, no debe aceptarse ningún elemento encaminado a desvirtuar la denuncia recibida, semejante complacencia entrañaría que no se llevara a cabo la consignación".

Ahora bien, cuando se ha llevado a cabo todas estas

diligencias, el Ministerio Público podrá y estará en aptitud de dictar la resolución cuyo contenido se expresa en lo que se conoce con el nombre de "determinación".

La "determinación será distinta según el caso; si están satisfechos los requisitos del artículo 16 Constitucional y existe detenido, la pondrá a disposición del Agente del Ministerio Público en turno, junto con las diligencias, para que éste realice la consignación.

En caso contrario, solamente le remitirá las diligencias para que solicite la orden de aprehensión, o la orden de comparecencia.

Frecuentemente se observa que, cuando existe detenido y no ha sido posible, durante el turno, integrar los elementos legales para consignar, se le remite a la guardia de Agentes de la Policía Judicial, a disposición del Director General de Averiguaciones Previas, funcionario a quien se le envía el Acta para que un Agente del Sector Central la continúe y resuelva, ya sea consignando o, en su caso, dejando en libertad al sujeto.

No habiendo detenido, si la investigación no está concluida, se manda el Acta a la Dirección General de Averiguaciones Previas para la continuación del trámite, y en esas

condiciones de determine lo procedente.

Consideramos necesarios hacer notar que, tratándose de delitos sancionados con pena alternativa o corporal, no debe restringirse la libertad de las personas. Habiendo detenido, el Agente, solamente debe concretarse a tomarle su declaración, sin hacerle objeto de limitación ninguna a su libertad, pues es determinante que será hasta la sentencia cuando se sepa la pena que habrá que aplicarle: arresto, multa o ambas sanciones a juicio del juez; por ello, si los requisitos legales están satisfechos, la consignación se hará sin detenido.

De la actividad desarrollada por el Ministerio Público, en el Sector Central, se puede llegar a la consignación. También puede resultar que, por alguna circunstancia, la averiguación se reserva, mientras comparece alguna persona citada, o que de plano se ordene el archivo, por no existir elementos para proceder en contra del iniciado, o porque de los hechos, claramente se desprenda que no se configura ningún delito.

La determinación de archivo no significa que: "por no haber resuelto así ya no es posible hacer nada", pues en cuanto aparezcan nuevos elementos, el Ministerio Público queda obligado a continuar la averiguación, porque carece de funciones jurisdiccionales y sus determinaciones no causan estado.

Por último, ¿Qué valor jurídico deben contener estas Actas llevadas a cabo por la Policía Judicial?

El Acta de Policía Judicial es de gran importancia procesal, el artículo 286 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, le concede valor probatorio pleno cuando se ha ajustado a las prescripciones legales de dicho Ordenamiento. El que se le otorgue tal valor, ha dado margen a que se diga en la práctica que el Ministerio Público tiene "fe pública". Esta es una facultad que atribuye la ley a otro funcionarios, y no a la Institución mencionada. Al respecto se ha comentado mucho, ese valor pleno que se les dá, sin embargo tales críticas y comentarios los englobaremos en el Capítulo siguiente para dejar bien remarcadas las múltiples deficiencias de la Policía Judicial en cuanto Organó emisor de documentos públicos que son de gran valor de la averiguación primeramente y después con gran peso legal en el procedimiento.

A lo anterior emitiré las siguientes Tesis Jurisprudenciales que al respecto dan un determinado valor a estas Actas Policiales.

"...No. 1353. POLICIA JUDICIAL. VALOR PROBATORIO DE LAS DILIGENCIAS PRACTICADAS POR LA. No es exacto que las diligencias practicadas por la Policía Judicial carezcan de

validéz, porque cuando el Ministerio Público actúa en su carácter de Autoridad y Jefe de la Policía Judicial, el Juez puede atribuir eficacia plena probatoria a las diligencias que aquél practique, sin incurrir en violación al Artículo 21 constitucional.

No. 1354. POLICIA JUDICIAL, VALOR PROBATORIO DE LAS PARTES DE AGENTES DE LA. El solo parte policiaco es insuficiente para establecer la responsabilidad penal del inculpado en el delito contra la salud si no existe ningún otro dato en autos que apoya el mencionado parte, pues la fe ministerial y el dictámen pericial nada más, indican que existieron la marihuana, y sus semillas, pero no que éstas hayan sido encontradas en el domicilio de dicho inculpado..." (337).

Como es de observarse, resulta complicado precisar con exactitud si los documentos o actas levantadas por la Policía Judicial tiene o deben dárseles valor probatorio pleno, aunque claro esta, tal actividad queda al arbitrio del juzgador, mismo que tomará en cuenta muchas circunstancias, no obstante tal análisis considero que éste simple apuntamiento serviría de base para realizar un trabajo no solo de las Actas

(337) ZAVALETA CASTRO S. La Legislación Penal y la Jurisprudencia. Editorial Cárdenas. Primera Edición. Págs. 767 y 768. México 1983.

Políticas sino también de los testimonios presentados o emitidos como policías en cuanto al valor que se les debe dar como prueba.

Por último, al agotamiento de todas las pruebas y elementos que el Ministerio Público necesita para estructurar la averiguación previa se lleva a cabo la consignación; acto que por su importancia procesal haremos mención.

Como es de observarse, resulta interesante al topico en estudio; sin embargo las declaraciones rendidas ante la Policía Judicial, nunca han dejado de tener importancia para su analisis, independientemente de lo ya dicho: analizemos algo al respectos.

Para algunos autores penalistas afirman que las declaraciones rendidas ante la Policía Judicial, serán casi siempre válidas, cuando faltan pruebas suficientes de la coacción que aducen los inculpados, no deben admitirse sin cautela por el solo hecho de que se encuentren robustecidas de una aparente formalidad, si por principio se violan las normas jurídicas que no están supeditadas al capricho de ningún funcionario o agente de la Autoridad, ni quedan sujetas al arbitrio de quienes deben observarlas sin reparo. Algunas otros autores afirman lo contrario a lo cual yo me adhiero ya que en este campo en múltiples ocasiones nos hemos encontrado con el abuso despiadado y arbitrario de la Policía Judicial para obtener una verdad inexistente por la simple razón de querer inculpar

a un inocente o simplemente lo han condenado a ello para obtener su confesión, confesión que será arrancada a golpes, torturas y amenazas; creo yo que en este punto deberíamos meditar con mucha más precisión sobre el valor que se le debe dar a este tipo de declaraciones; ya que la facultad que la Ley le dá a este Organismo, considero abarca mas allá de lo que en sí le compete.

Punto menos que importante es lo anterior, y el estudio del derecho que hace al respecto. ¡Nada!, cierto es que el Poder Judicial del Estado, único encargado, directo y genuino de la efectividad de esas garantías, ante la exigencia de la parte final del artículo 133 de nuestra Carta Magna, debe además de darle su valor real, pugnar en todo tiempo por la operancia real y no ficticia de los derechos consagrados en el Ordenamiento Primario, en vez de sancionar y tolerar la práctica constante de las Autoridades que lo vulneran evitando así tantas y tantas arbitrariedades por parte de la Policía Judicial y quitar para siempre el temor creado por ellas a los ciudadanos cuando han sido detenidos, esta también puede ser la causa por la que muchas personas, testigos de un delito, nunca quieran cooperar con ellas para dilucidar tal hecho delictivo y por si fuera poco quitar para siempre todos esos malos ratos y tratos tortuosos a los pobres detenidos.

Al respecto, sobre el valor de la confesión de un detenido, ante la Policía Judicial, la Suprema Corte nos dice:

"...335. CONFESION RENDIDA EN LA JEFATURA DE POLICIA, VALORACION DE LA. La Suprema Corte, niega valor probatorio a la confesión rendida en la jefatura de policía y ratificada ante el Agente del Ministerio Público, pero negada en preparatoria. Tesis 335. Seminario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volúmen CXX. Segunda Parte. Junio de 1967. Primera Sala. Pág. 21."

CONFESION COACCIONADA. Si bien es cierto que la policía judicial tiene facultades para practicar las diligencias de averiguación previa, también lo es que dicha averiguación la debe practicar dentro de los términos legales y conforme a derecho; mas al hecho de retener al inculcado por un largo período sin ponerlo a disposición de la Autoridad competente, se traduce en coacción e incomunicación, constituyendo tales actos violación de las garantías individuales consignadas en la fracción II del Artículo 20 Constitucional. Por lo demás, los malos tratos que en tales condiciones señale el inculcado le hayan sido inferidos, no podrían haber sido comprobados al rendir su preparatoria, si el tiempo transcurrido desde su detención ha sido más que suficiente para borrar cualquier señal que pudieran haber dejado las violencias ejercidas sobre él. Seminario Judicial de la Federación Séptima

Epoca. Volúmen 90. Segunda Parte. Junio 1976. Primera Sala. Pág. 15..."

Con lo anterior no damos firmemente cuenta, que tal declaración rendida ante la Policía Judicial en realidad no tiene razón de ser, y existir como facultad para la policía por parte de nuestros Ordenamientos Adjetivos Penales, sin embargo que quede pues impresa mi inquietud en este humilde trabajo, ya que en realidad para obtenerla se basan en las tormentas, hoy penados, sin embargo tales actos no dejaran de ejecutarse y seguiremos como hasta ahora, escuchando de amigos, familiares y clientes detenidos, su angustia por la presencia inexplicable de éstos y por si fuera poco aún y cuando los familiares de un detenido sepan que está en poder de la Policía Judicial, éstos lo niegan o bien no les permiten hablar con ellos, ni muchos menos el hecho de conocer el motivo de su detención, la que casi siempre tal y como dijimos anteriormente se lleva a cabo sin la orden de aprehensión correspondiente.

En este orden de ideas podriamos concluir por cuanto hace a estos aspectos ejecutados por parte de la Policía Judicial, refiriéndonos a la detención y a las declaraciones de los detenidos rendidas ante ellos que éstos actúan libremente sin encontrarse bajo la Autoridad del Ministerio Público tal y como lo prevee el Artículo 21 Constitucional y que en

parte, esto se debe a la mal redacción de dicha disposición y al descuido total en que se ha dejado al multicitado organismo, ya que si bien es cierto; también lo es; que su nivel cultural es muy bajo, el económico ni se diga, lo cual trae como consecuencia obvia un desequilibrio total por parte del policía cuando ejecuta dizque las órdenes de sus superiores. Ante ello necesario y urgente es darles una preparación técnica y científica para la investigación, es decir, hay que enseñarles criminalística, criminología, para que sean buenos rastreadores de las evidencias para lograr así detener a un delincuente, no que en nuestro País y con nuestro Organismo Policiaco; lo primero que se hace es la detención y después la averiguación, error que nos ha costado en muchas ocasiones las críticas de otros Países, las inconformidades de nuestros ciudadanos y el descontento por parte de la Sociedad en contra de nuestros Legisladores y Administradores de Justicia, por falta de criterio jurídico, honestidad con deseo de mejorar las cosas, o bien de corrupción completa por parte de nuestros policías por el hecho de convertir a inocentes en delincuentes y a delincuentes en inocentes por el hecho de que en tantos y tantos casos, en que ellos mismo son los que los protegen, imputándoles a otras personas actos delictivos, evitando por consecuencia que se llegue a la verdad deseada.

La solución a este problema y otros mas que emergen de la Policía Judicial sería el estructurar por compello a

dicho Organismo, seleccionando un buen grupo de elementos con grado académico en el área criminológica, obligándolos a prepararse científicamente y motivándolos con mejores salarios para que su rectitud y honestidad no se diluya ante el mejor postor que desea flanquear la justicia. Por ello es pues muy necesario, darles una nueva denominación tal y como el Maestro Hernández Silva propone, llamándolos "Policías Científicos en la Investigación de los Delitos, quitándole ciertas facultades que los motivan y los hacen mas prepotentes y darles las que en verdad les corresponden, estructurando adecuadamente su organización y preparándolos jurídica y académicamente para lograr así una adecuada aplicación de la justicia, a través de una relevante investigación de los delitos. Si esto llegara a lograrse, obvio es que nuestra Sociedad sería diferente, aunque claro, no se acabaría con la delincuencia pero no cabría duda alguna de que disminuiría. Necesitamos personas académicamente preparadas, con vocación a esta carrera con deseos de ser auténticos servidores de la Sociedad y claro está que para lograr ello necesitamos primero tener las Instituciones adecuadas para que todo elemento que desee pertenecer a esa corporación se vea motivado en el sentido de que entre más preparado esté, mejor será su salario y además le servirá para ir ascendiendo escalafonariamente con fin de que tenga deseos por luchar día con día contra el fenómeno llamado "Delincuencia" como anhelo para mejorar la administración de justicia.

CAPITULO V
"HACIA LA MODERNIZACION Y UN NUEVO ENFOQUE JURIDICO
DE LA POLICIA JUDICIAL DE MEXICO"

Son tantos los cuestionamientos y otros mas los actos reflexivos sobre nuestra débil y mal denominada Policía Judicial, sin considerársele como un producto de la Sociedad misma. Se ha dicho con alguna razón que cada País tiene la Policía que merece.

Sin tratar de clasificar el sistema judicial y administrador de la justicia, ni mucho menos el de juzgar las deficiencias e ineficacias de la Policía diremos algunos apun-
tamientos de la misma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en el artículo 21 a que Institución corresponde, por una parte, la persecución de los delitos y la administración de justicia penal y, por otro, la competencia para la represión de las faltas, precisándose en ese numeral que se reserva al Ministerio Público la persecución de los delitos y a la Autoridad Judicial la imposición de las penas, otorgándose únicamente a la Autoridad Administrativa competencia para el castigo de las infracciones a los Reglamentos Gubernamentales y de policía.



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.

Ahora bien, el Ministerio Público, junto con la Policía Judicial a sus órdenes, o mejor dicho a su disposición quitaron la facultad a los Presidentes Municipales y a la Policía Común, la posibilidad de mantener un orden de tranquilidad y sosiego en su Comunidad y Sociedad, para rebasar facultades que en muchas ocasiones no las corresponden, como sucede en nuestros días; de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según su criterio particular; desde este momento hay ya pues un abuso exagerado por parte de la Policía Judicial al rebasar facultades que no le corresponden. Destacando con ello una ausencia de seguridad jurídica de acuerdo a los lineamientos del sistema penal, es decir pues, hay una falta lastimosa de seguridad pública que agobian al ciudadano y que se ensañan con los humildes habitantes de pueblos y barriadas. Sin embargo, el marco constitucional del 17, es una clara delimitación de funciones, de conceptos y procedimientos para encuadrar por un lado a la Policía Judicial y por el otro para proteger a la Sociedad y al individuo, cualquiera que sea su condición y sus recursos, realizando una coherente articulación de esta Institución para el cumplimiento objetivo de sus funciones.

Hoy en día nos damos cuenta que, cierta y efectivamente, nuestra Policía no funciona ni realiza actividades coherentes mas que las que les ordenan sus Autoridades inmediatas; y en muchas ocasiones mal hechas, por considerarse pode-

rosas o abusan del poder, como por ejemplo cuando llevan cauteos sin sus correspondientes órdenes; detenciones sin orden de aprehensión, o bien su extralimitación en el ejercicio de las mismas, por ello afirmó que gracias al caos administrativo de justicia en el que nos encontramos; a la crisis de seguridad que nos aqueja, al estado crítico en el aspecto económico en el que nos encontramos, etc., han generado una situación en muchos aspectos violaciones a las garantías constitucionales, que nos remiten en pensar que todo esto debe tener ya un fin, o bien a retroceder en el tiempo de aquellas épocas en donde los valores jurídicos morales y sociales tenían un significado distinto al actual.

En la actualidad, para nadie es un secreto que la policía pagada por el pueblo para que vigile la ciudad y la tranquilidad de sus habitantes, en la mayoría de las veces se dedique a extorsionar a los habitantes en forma clara y descarada que en verdad no tiene nombre o cinismo si es que así se le puede llamar a éstos actos; ¿Pero a qué se debe ello? Tal parece que la inflexibilidad del aparato de Gobierno de nuestro País, la ignorancia, la prepotencia y arbitrariedad de nuestros funcionarios, la deficiencia en los servicios que se proporcionan, hacen que nuestro querido Organismo Policiaco haga de las suyas, sumando día con día, atracos y más atracos, extorsiones, etc., olvidando de momento para qué fueron creados, y lógico es que todo ello lo realizan

por múltiples factores como la necesidad de subsistencia y mal salario entre otras, amén de los que ya hemos mencionado, porque en verdad todo ello se debe al mal funcionamiento de nuestra Administración de Justicia.

En realidad son tantos y tantos los casos y circunstancias que podríamos apuntar para señalar las múltiples deficiencias de nuestra Policía, y conforme va pasando el tiempo sin poner un límite a ello, poco a poquito se va deteriorando más su funcionalismo al grado de que si no logramos detenerlo, pronto la Policía Judicial querrá ser un Organismo descentralizado con autoridad y soberanía propia, ¿O esto es fantasía?

Sabemos que el derecho a la vida es el primero de todos los derechos, antes que el derecho a la alimentación y a la educación, está el derecho a la seguridad, y que para con tales bienes jurídicamente protegidos de altísimo orden jerárquico; que poco a poco se van perdiendo; ya el ciudadano actual, no tiene seguridad ni siquiera en su hogar, es robado, asesinado, violado, golpeado en plena calle, asaltado a cualquier hora, etc., y nuestras Autoridades no hacen nada, tal parece que eso es precisamente lo que hace a los capitalinos principalmente o a los habitantes de las grandes urbes, desconfiados y egoístas; si nuestro País a través de sus estructuras políticas no logra controlar las funciones de la Policía Judicial, en torno al concepto de seguridad pública, eli-

minando toda una serie de deficiencias, prepotentarimo, com- padrazgos, acciones policíacas fuera de la Constitución, influ- yentismo, caeremos en el caos definitivo, de que solo disfru- tará tranquilidad y seguridad jurídica aquél que puede pagar su propia protección.

El Organó Jurisdiccional del Fuero Común no debe reconocer ningún efecto al resultado de una investigación policíaca que se lleva acabo sin el debido respeto a los pre- ceptos fundamentales sobre la materia, pues lo contrario equi- valdría a cooperar con la Policía Judicial y con el Ministe- rio Público, en la burla de las correspondientes prohibiciones que con el rango de garantías individuales consagran los ar- tículos 16, 19, 20 y 21 de nuestra Carta Magna, convirtiendo nuestro régimen represivo, que es de derecho, en uno policíaco, al tolerar la inobservancia de las Leyes de orden público y solidarizarse con su evidente violación por parte de quienes las ignoran o las infringen sin ningún escrúpulo.

En este orden de ideas, es notorio el olvido por parte de las Autoridades Judiciales del orden común de lo dispuesto por parte in fine de la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución, que impera que será consignada la Autoridad o agente de ella, al que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las 24 horas siguientes. Que si la detención se verificare

fuera del lugar en que reside al juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se efectuó la detención. El anterior mandato constitucional cuando es incumplido por las Autoridades Administrativas encargadas de la aprehensión o detención del individuo constituye un motivo más que permite acoger fundadamente la retracción de este último ante el Juez Instructor por las siguientes razones: Nuestro Sistema Penal Mexicano está fundado en derecho y se sustenta en el respeto absoluto de las garantías humanas en su integridad y sin reserva pues su acatamiento es de orden público, y en él está interesada la Sociedad, por cuanto implica la vigencia de las Instituciones básicas que aseguran la justicia.

De los anteriores preceptos constitucionales y principalmente a la aprehensión llevada a cabo por la Policía Judicial, serían abundantes los comentarios que fluyeran sobre el mismo no obstante hacemos incapié que en muchas ocasiones esta orden se ejecuta sin el menor recato y sin el menor rasgo de honorabilidad por parte de los agentes cuando el sujeto a quien van a detener se encuentra en su hogar con su familia; incluso en muchas ocasiones tal detención se efectúa por el simple hecho de pasar como sospechoso y es mas sin orden para hacerlo.

Es un hecho innegable que en toda agrupación social

existe un conjunto de normas que regulan tanto el funcionamiento de los órganos colectivos como las relaciones de los miembros del agregado social y las de éstos con los órganos colectivos. Si los hombres respetaran voluntariamente esas normas; el procurar administrar la justicia para la seguridad y bienestar de la colectividad sería innecesaria, pero los seres humanos son constantes transgresores del orden jurídico establecido y por ello al derecho constitutivo figura el sancionador. A menudo basta una sanción de índole privada: La restitución de la cosa, la nulidad del acto, la indemnización de daños y perjuicios; pero en los casos en que la importancia del bien jurídico de altísima jerarquía lo reclama, el Estado se ve en la necesidad de acudir a formas coactivas, más enérgicas y la pena por consecuencia se impone.

La inseguridad del individuo frente al crimen, es un fenómeno patente en todo el territorio mexicano, que todavía no logra, como en materia económica, superar el penoso espectáculo de tener el mas alto índice de muertes violentas y como si esto fuera poco, a la inseguridad en que vivimos, frente a una delincuencia en aumento, se agrega la arbitrariedad y falta de respeto a las garantías individuales, pues las autoridades, ante su impotencia de combatir el crimen hacen de inocentes criminales y atacan sin recato y con frecuencia la libertad y la dignidad del hombre.

Si recorriéramos al pueblo mexicano, por medio de encuestas para conocer su opinión sobre la procuración y administración de justicia, encontraremos una sola respuesta, que en México solo existe y se da la llamada injusticia, la impunidad, la arbitrariedad y falta de seguridad.

Cuando se habla de administración de la justicia, es difícil aislar el proceso propiamente judicial del conjunto del proceso jurídico (Legal Process) o sea, (la elaboración de la norma y su percepción; el respeto y la aplicación formal de la norma y la ejecución de una sentencia en aplicación de la norma). En las diversas fases de este proceso se puede instaurar un circuito de diversión evitando la represión en provecho de otras formas de reglamentación social.

Si se piensa en términos de proceso jurídico, la cuestión subyacente a la vista global es su designación como sistema, lo cual tendría íntima relación con: "una comunicación entre las diversas piezas del sistema, sobre todo por medio de una información en retorno; sobre la búsqueda de una cohesión con la finalidad a conseguir y una política, a la estrategia y a la táctica que deberán ser erguidas, cuanto a la función real de la justicia, cuanto a sus resultados, a su eficacia y a su rentabilidad, lo cual se reporta a sus objetivos; en este sentido se podrían pensar en la creación de una coherencia sistemática por medio de la planificación

en la investigación y de la acción, forzando por las condiciones puestas a la concesión de créditos, a la búsqueda de objetivos determinados". La preocupación de coherencia del sistema en cuanto a la administración y procuración la justicia supone apenas un aspecto a una connotación de las investigaciones efectuadas en ese sector; cuando se estudia el funcionamiento de la justicia penal se puede encarar perfectamente solo una parte del sistema, los métodos utilizados para analizar este funcionamiento pueden ser históricos, estadísticos, etnológicos, clínicos, organizacionales, socio-lingüísticos, socio-económicos o simplemente socio-geográficos.

A. EL PROBLEMA DELINCUENCIAL Y LA CRIMINALIDAD MODERNA

"En aquellas aglomeraciones de hombres de todas las procedencias que son las ciudades, en aquel medio donde abundan los desarraigados, los vagabundos y los aventureros, se hace indispensable una disciplina rigurosa para mantener la seguridad y, al mismo tiempo, para aterrorizar a los ladrones y bandidos que, en cualquier civilización, son atraídos hacia los centros comerciales. Ya en época carolingia las ciudades, en cuyo recinto buscaban protección las gentes más potentes, gozaban una paz especial. Esta misma palabra paz, es la que encontramos en el siglo XII designando el derecho penal en la ciudad (...). La paz, por otra parte, contribuyó ampliamente a hacer de la ciudad una comuna. Efectivamente,

está sancionada por un juramento, lo cual supone una conjuratio de toda la población urbana. Y el juramento prestado por los burgueses no se reduce a una simple promesa de obediencia a la autoridad municipal, entraña precisas obligaciones e impone el estricto deber de mantener y hacer respetar la paz. Todo juratus, es decir, todo burgués juramentado está obligado a socorrer al burgués que pide ayuda. De esta manera, la paz establece entre todos sus miembros una solidaridad permanente". (338)

"La violencia está en el hombre. A menos que uno quiera complacerse con la utopía o caer en el totalitarismo, no se puede mantener la esperanza de llegar a su supresión. Un mundo sin conflictos, sin contestaciones, sin "marginados" no es más que una quimera. Creer que se acaba con la violencia por la fuerza, no es más que cambiar el sentido de las palabras. Pero la violencia amenaza nuestra sociedad: a veces brutal, a veces solapada, está a punto de convertirse en fermento de disgregación. Y nuestra sociedad, inquieta, se interroga respecto a su futuro. Toma conciencia de sus responsabilidades. Comprende que para hacer frente a la violencia tiene que aceptar de ponerse ella misma en cuestión. Ya que

(338) Pirenne Henri. Las ciudades de La Edad Media. 4a. Edición. págs. 130-131. Edit. Madrid, Alianza. 1980.

la violencia en sus múltiples manifestaciones se descubre como una realidad única a afrontar en común. Prevenirla no es solamente trabajo de especialistas, sino que requiere el esfuerzo de todos. Más allá de recomendaciones forzosamente limitadas, responderle requiere un cambio de mentalidad.

Que, en un diálogo reencontrado, cada uno acepta al otro; que, en el respeto de los intereses colectivos, se preserva la autonomía del individuo; que, en una vida más completa, se afirma la personalidad de cada uno. Una sociedad en que se reiniciará la comunicación, donde sólo se aplicarán las reglas necesarias, donde el hombre será tomado constantemente en consideración, esta sociedad refutará la violencia.

De la respuesta a este reto puede nacer un mundo no sin violencia, pero sí apariguado". (339)

A mediados del siglo XVIII, los reformadores del sistema penal del Antiguo Régimen iniciaban una polémica que aún hoy está lejos de resolverse. Beccaria, en su célebre tratado de los delitos y de las penas (1764), ya escribía

(339) Rico Jose María. Policía y Sociedad democrática, cita a Alian Peyrefitte Reponses a la violence. Rapport du cowite d'études sur la violence, la criminalité et la delincence, 1977. Págs. 121-122.

que "es mejor evitar los delitos que castigarlos". Sin embargo, la modernización que finalmente se habría de producir en el sistema penal no tuvo demasiado en cuenta la filosofía que animaba a los más destacados reformistas.

Más de doscientos años después, aún persisten -como lo constata Peyrefitte (1977)- determinadas controversias a nivel político que reflejan un profundo interrogante respecto a las estrategias a adoptar para hacer frente a la violencia: una justicia más severa y rápida o bien una prevención más bien organizada y más extensa.

Por su parte Foucault en su obra vigilar y castigar de 1976, analiza este fenómeno en su perspectiva más amplia y ve en un conjunto de causas interrelacionadas el verdadero motor de la reforma del sistema de la justicia penal que se produce a caballo de los siglos XVIII y XIX. La modificación en el juego de presiones económicas, la elevación general del nivel de vida, un fuerte crecimiento demográfico, la multiplicación de las riquezas y las propiedades están en la base de la aparición de una clara "necesidad de seguridad", así como de una cierta agravación de la justicia. Esta, a lo largo del siglo XVII, aumenta su severidad y tiende a tomar en cuenta toda una pequeña delincuencia que en otro tiempo dejaba escapar más fácilmente: se vuelve más lenta, más pesada, más severa con el robo, cuya frecuencia relativa ha

aumentado, y para el cual adopta en adelante unos aires bur-
gueses de justicia de clase.

En el contexto, la consolidación del aparato policial moderno responde a una doble y significativa necesidad social derivada del conjunto de transformaciones que está experimentando no sólo el sistema de justicia penal, sino la sociedad entera. En primer lugar viene a atender la necesidad social de seguridad, lo que le confiere el carácter de "servicio público" y le obliga a proteger los derechos de los ciudadanos (especialmente su integridad física y su propiedad). En segundo lugar, debe descubrir la mayor cantidad posible de los delitos cometidos a fin de que el nuevo sistema de justicia penal pueda cumplir con su obligación principal de mantener a la criminalidad dentro de unos límites socialmente tolerables.

La dialéctica represión-prevención, pues, no es tanto el resultado del fracaso de un sistema penal que ha confiado casi exclusivamente en la represión, como una contradicción inherente al proceso social que está en la base de su misma aparición. Sin embargo, esto no nos debe impedir reconocer explícitamente el fracaso de dicho sistema represivo.

"La delincuencia adopta formas nuevas que crean problemas graves a la convivencia y al progreso de los derechos

humanos. Frente a esta cuestión resultan ineficaces los remedios del derecho penal tradicional. Por eso urge reelaborar un nuevo sistema penal y una nueva planificación a nivel nacional y transnacional". Y no solamente eso, sino que además la propia Secretaría de las NN. UU. reconoce que "el sistema actual de justicia criminal produce algunos efectos negativos, se apoya en una creencia falsa (de que el delincuente es un anormal y alguien, distinto de los demás) y puede contribuir al aumento de la injusticia social existente". (340) La gravedad del diagnóstico se acentúa en la medida que "una paz fundada en la injusticia y la violación de los derechos del hombre no puede durar y conduce inevitablemente a la violencia".

Esta crisis, tan explícitamente reconocida por los organismos internacionales, no comporta que se deba renunciar de golpe a combatir la criminalidad con los procedimientos represivos clásicos, pero tampoco el que se confíe excesivamente en el castigo y el miedo que se pueda inspirar en los delincuentes a fin de apartarlos del crimen. Al respecto, resultan profundamente desalentadores los resultados a la vista de la evolución de las tasas de reincidencia y de criminalidad. El V Congreso de las Naciones Unidas buscaba esta

(340) Bristain Antonio. Crisis del Derecho Represivo. (Orientaciones de organismos nacionales e internacionales) V. Congreso de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente. Cuadernos para el diálogo pags. 34 y 56 Madrid 1977.

vía al formular sus proposiciones finales:

"1. La justicia social constituye el mejor medio de prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en la acción social que en lo penal.

2. Se ha abusado históricamente del principio de la represión sin conceder suficiente atención a las formas de control social no penal y a las disposiciones de prevención primaria.

3. Todos los países deberían reevaluar constantemente sus sistemas de justicia penal, para que éstos se ajusten a las necesidades sociales actuales. Esto exige la sustitución de las leyes e instituciones que estén anticuadas o que no sean autóctonas.

4. Toda modificación del sistema penal, al igual que la aplicación práctica de sus procedimientos, deben respetar siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona interesada.

5. Conviene recurrir con más frecuencia a la comunidad a fin de elaborar programas para la prevención del delito y del tratamiento de los delincuentes.

6. La política penal debe ser coordinada en sus múltiples aspectos y su conjunto debe integrarse en la política social general propia de cada país.

7. La investigación criminológica, que sirve de base a la política penal, debe hacerse extensiva a la interacción entre la delincuencia y la sociedad, así como al funcionamiento del sistema judicial a los programas comunitarios de control social". (341)

En la disyuntiva presentada, Beristáin piensa que una sociedad estructurada de forma que pueda recurrir a la presión social de prevención, a intervenciones de persuasión y de asistencia directa, es preferible a una sociedad que deba crear un aparato artificial y costoso para controlar la delincuencia.

"Como resultado de una investigación que duró cinco años, el Ministerio federal de Justicia de los Estados Unidos ordenó en el año 1979 el procesamiento de la ciudad de Filadelfia por brutalidad policial; el acta de acusación implicaba al alcalde de la ciudad, todos los altos funcionarios munici-

(341) Documento A/CONF. 56/10, N. Y., 1976, pág. 25. Antonio Beristáin, op. cit., pág. 70.

bales y a 7.866 policías y acusaba a estos últimos de haber abusado groseramente de sus poderes, haber matado sospechosos, infligido "torturas físicas graves" y haber conspirado contra las libertades constitucionales de numerosos detenidos. Coincidentemente, la Asociación para la defensa de las libertades civiles de Filadelfia denunció que 147 personas habían sido muertas por la policía en el transcurso de los últimos siete años". (342)

No es nada extraño que en este contexto, el descrédito en que se mueve la represión afecte de una forma particular a la policía. Como tampoco puede evitarse que surja una amplia y profunda preocupación acerca de la influencia directa o indirecta que ejerce la propia policía sobre el potencial de violencia en la sociedad. En otras palabras: ¿hasta qué punto no puede hablarse, en muchos casos, de la existencia de una policía criminógena?.

"Aunque no sea recomendable establecer conclusiones precipitadas, existen suficientes indicios razonables que nos permiten creer que una determinada concepción de la función policial supone un verdadero estímulo al uso de la violencia

(342) Rico José María. "Police et justice", ponencia presentada en el 28^o Curso Internacional de Criminología, Montreal, mayo 1980, pág. 12)

en la sociedad. La Resolución 3.218 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la tortura, se basa en el reconocimiento de que en muchas partes del mundo ha predominado el empleo de la violencia en la aplicación de la ley y del sistema correccional, lo que ha contribuido en muchos países a un ambiente de actos y respuestas violentas". (343)

A un nivel más concreto podemos preguntarnos, por ejemplo, hasta qué punto el hecho de equipar a la policía con armas de fuego no estimula el uso de la violencia. Steinhilper ve una relación muy precisa entre el hecho de armar a la policía y la violencia, aunque duda sobre si la decisión de desarmarla en la situación actual tendría como resultado el atenuar la violencia como se pretende.

La policía inglesa, que generalmente no va armada y que no recibe armas más que en situaciones excepcionales (máximo el 5 por 100 de los policías reciben una formación especial), mata un promedio de una persona por año como consecuencia del uso de las armas de fuego en el ejercicio de sus funciones; mientras que en Estados Unidos, en donde la policía va armada, cada año más de 260 personas mueren a consecuencia de la utilización de sus armas de fuego por parte

(343) Beristáin: op. cit., pág. 43.

de la policía. Por el contrario, en Inglaterra, un policía resulta muerto cada año, de promedio, en el ejercicio de sus funciones; mientras que en Estados Unidos el promedio llega a los 50 policías muertos cada año (cifra superior al total de policías ingleses muertos entre los años 1960 y 1966). De todas formas, el total de policías muertos en dos países se ha doblado entre los años 1966 y 1971 (9 en Inglaterra y 425 en los Estados Unidos).

Podríamos deducir, de esta comparación de cifras, que el hecho de armar a la policía tiene una incidencia negativa sobre el uso de la violencia. Esto viene confirmado por el estudio que Hawkins y Ward dedicaron a Australia (344), en este estudio compararon servicios de policía armados de forma diferente y pertenecientes a regiones con estructura demográfica y cultural parecida. El estudio constataba que el porcentaje de personas muertas o heridas por la policía es más elevado en los estados que han adoptado la política americana tendente a armar a su policía, y más bajo en los que siguen la tradición inglesa de una fuerza de policía desarmada. Además, si bien existe una correlación directa entre

(344) Stein Hilper, Gernot. "Violence et police", págs. 65-102 en Conseil de l'Europe, Etudes relatives a la recherche criminologique, volumen XVI, Strasbourg, 1979, págs. 81.

el porcentaje general de homicidios, el riesgo para los policías de resultar muertos -riesgo que siempre es más elevado que para el resto de ciudadanos- es relativamente más grande en los estados que han adoptado la política americana que tiende a equipar a la policía con armas de fuego".

Ciertamente, con esto no agotamos todos los posibles interrogantes acerca del potencial criminógeno de una policía concebida más como un instrumento ciego de un poder dictatorial que no como un eficaz servicio público de protección de los derechos y las libertades esenciales de todos los ciudadanos. Sin embargo, pueden ser suficientes para que nos demos cuenta de hasta qué punto resulta indispensable replantear la función policial y el conjunto del sistema penal si de verdad aspiramos a alcanzar las raíces profundas de una criminalidad que, como indicaba el V Congreso de las Naciones Unidas, "adopta formas nuevas que crean problemas graves a la convivencia y al progreso de los derechos humanos".

En este sentido podemos decir que el problema delincuencia es cambiante en todos los pueblos, de acuerdo con el momento histórico en que se vive; a mayor adelanto científico y social, corresponde un tipo de delincuente, cuyos métodos empleados en la ejecución del delito están a tono con el progreso señalado.

Indudablemente, el urbanismo, la industrialización y el avance cultural desplazan el primitivismo en los medios utilizados por los infractores del orden jurídico penal, para substituirlo por sistemas técnicos en donde son notorias la premeditación y la asociación delictuosa.

Por esto, es necesario contar con sistemas capaces de contrarrestar tales situaciones; si en la ejecución de los delitos se emplean medios técnicos, también debe ser técnico el procedimiento para combatirlos, de tal manera que la actuación policíaca no se sustente en bases endebles como el empirismo, la intuición o la delación anónima, sino en la preparación que esta materia requiere para lograr mejores resultados en el desempeño de tan importante función.

La realidad cotidiana ha señalado, como factores determinantes de las innumerables deficiencias de la policía, la improvisación de sus elementos; es decir, la falta de selección del personal idóneo para prestar una labor eficiente, que nunca será posible lograr, mientras no se les retribuya con sueldo suficiente para vivir decorosamente.

"Los efectos colectivos de la delincuencia tienen las más diversas formas y no sería posible ocuparnos de todos ellos. Para defenderse de aquélla, antiguamente se usaban paredes extraordinariamente gruesas, puertas excesivamente

espesas, cerraduras grandes, fuertes y complicadas; trancas de diversos tipos para reforzar la puerta; rejas muy macizas, bardas muy elevadas, etc., y ello demuestra la terrible inseguridad sentida no sólo debido a las condiciones sociales, sino por la amenaza de que las fuerzas naturales pudieran destruir al hombre o sus pertenencias. En los tiempos actuales se ha disminuído el grosor de las paredes, hasta protegerse simplemente con grandes y gruesos vidrios; se han adelgazado las puertas y se han puesto cerraduras discretas y fuertes; las rejas de las ventanas son delgadas; y las bardas son bajas, frecuentemente sustituidas por rejas de adorno, por setos, o suprimidas totalmente. Esto parecería abonar la tesis de que la delincuencia ha disminuído, pero desgraciadamente no es así. Ni siquiera podemos pensar que los servicios policíacos hayan mejorado como regla general, sino que ha crecido el sentimiento de seguridad, según creemos, porque el delito se dirige a daños secundarios, dentro de las causas tan complejas del fenómeno.

Como la delincuencia ya no es simplemente de robo y homicidio o lesiones, sino que ha adquirido mayor amplitud, las leyes penales son objeto de nuevas y frecuentes revisiones; se han iniciado labores de prevención social contra la delincuencia; se ha estudiado la peligrosidad predelictiva y se ha hablado de predelincuencia; se ha aumentado en número la policía, se han fundado escuelas para su capacitación y

especialización y han surgido cuerpos especializados de la misma institución y de las adyacentes; se han afinado las técnicas de identificación, de criminalística, de estudio de las diversas fases de ejecución de los delitos; se ha estudiado la manera de vivir de los delincuentes (muy inicial y deficientemente); se han registrado los cambios de calidad e intensidad de la criminalidad y sus ritmos de realización social; que fueron estudiados desde el siglo pasado por Que-telet y Lacassagne; el ministerio público se ha reforzado más con aparatos y especialistas en las más diversas materias; se han aumentado los jueces penales y se les ha dividido en categorías para disminuir su trabajo aumentando la posibilidad del estudio y entrenamiento específicos; se tiene mayor número de lugares de detención para clases definidas de infractores, se han estudiado nuevos sistemas de castigo, de estímulo y de tratamiento, y se ha puesto la vista en la causación delictiva; se ha observado que la mayoría de los delincuentes son personas minusvaluadas socialmente y se ha pensado en protegerles para readaptarlas o rehabilitarlas, de donde han surgido sociedades benéficas, patronatos, e instituciones mil.

La publicidad en algunos países ha sido muy amplia, haciendo una inconsciente propaganda de la delincuencia; algunos periódicos circulan intensamente gracias a su nota roja muy amplia y enfermiza; otros no pueden eliminarla, porque

basan en ella parte de su circulación. En algunos lugares la prensa hace notas minúsculas para informar sobre la delincuencia; y, la radio y la relevisión, para divertir o para "educar" al público, le dedican programas completos sobre el tópico.

Se une a lo anterior el problema más sentido por la sociedad actual: la delincuencia de jóvenes adultos hijos de familias de clases medias o acomodadas y se han hecho estudios intensivos del por qué de sus conductas; se han escrito, especialmente en los países más desarrollados, libros y más libros sobre el asunto, con las más diversas interpretaciones. En algunos gobiernos y en universidades se han creado escuelas o institutos de Criminología, carreras o cátedras especializadas y sociedades estudiantiles con fines específicos en la materia.

Puesto que la delincuencia invade a los centros de trabajo, de educación, religiosos y aún a las familias, se tienen timbres de alarma, policías e investigadores, y hasta oficinas criminológicas bancarias o industriales y policía universitaria.

Los libros y revistas sobre ciencias penales alcanzan gran difusión y existen cátedras de Psicología o de sociología criminológicas, de Medicina Legal y otras, que se ocupan

exclusivamente del fenómeno delictivo.

Si, calculando el costo de tantos esfuerzos se supiera su monto total, posiblemente se tendría oportunidad de hacer una reestructuración económica más racional y mucho menos emocional; más útil y de menor monto.

Pero también en lo psicológico y lo social, fuera de la emulación, existe el fenómeno del contagio mental, según lo hemos hecho notar. Ahora viene la oportunidad de demostrarlo: las personas que, sin ser seleccionadas ni preparadas específicamente, buscan trabajar en los problemas de la delincuencia, lo hacen para descargar, inconscientemente, su agresividad o para liberarla y realizarla dentro de la Ley, junto con otras características criminógenas de las que hemos examinado en el Capítulo II de la Segunda Parte.

De otra manera, quienes trabajan en la lucha contra la delincuencia, a menudo se convierten a su vez en delincuentes, sólo que sus víctimas son otros delincuentes o sus familiares y amigos, por lo cual pocas veces hay quejas contra ellos, o no se les presta oído. Pasa igual que con los médicos que, debiendo curar enfermedades causan nuevas, o que yendo a combatir endemias, o epidemias en su caso, resultan contagiados; o con los profesores que se sorprenden cuando ya están expresándose con el lenguaje de los alumnos o lle-

gan a tener conductas que antes observaron generalizadas entre ellos.

Por eso no debe extrañarse que hagamos mención a los hechos delictivos cometidos por las propias autoridades que deberían combatir la criminalidad, ya que el hecho no deja de ser negativo porque la víctima sea un transgresor de la Ley.

En su afán de prevenir la delincuencia, la sociedad ha puesto su vista en los individuos que todavía no han cometido hechos típicos, para evitar que lleguen a ejecutarlos. Por ello se ha hablado de peligrosidad predelictiva en los adultos drogadictos, prostituidos, ebrios consuetudinarios, vagos y homosexuales, etc., llegándose hasta a tipificar como delitos esas mismas conductas, para poder perseguirlas" (345).

En los menores se ha hablado de "predelincuencia" y se ha venido pensando en aplicar ese mismo concepto a los adultos. El término predelincuencia implica la predicción de una conducta humana, cosa que hasta hace poco se consideraba fuera del alcance de los estudiosos. Consideramos de gran importancia el examen de este problema, pues los tribunales para menores

(345) Solís Quiroga Héctor. Sociología Criminal. Editorial Porrúa. Segunda Edición Págs. 261-264. México, 1977.

y los consejos tutelares ya se vienen ocupando desde tiempo atrás de intervenir en los casos de conductas indeseables de los menores, aunque no estén tipificadas como delictuosas.

En principio somos enemigos de las predicciones de conducta humana, pero reconocemos que, dadas algunas circunstancias, pueden determinarse ciertas tendencias a actuar en un sentido u otro, y descubrir conductas futuras de menores y adultos. Las Naciones Unidas, reconocen que no está jurídicamente definida la predelinuencia, aunque existan disposiciones legales sobre los niños necesitados de cuidado, de atención o de protección; que, psicológicamente, es "predelincente" el menor "que, aunque no ha delinquido, presenta un problema de conducta que, en caso de no ser tratado, puede impulsarlo hacia la delincuencia"; y que, tanto los términos "predelincente" como "delincuente potencial", son vagos y se prestan a confusiones. "Reconoce la O.N.U. que esta vaguedad podría subsanarse en relación con el primero, si la expresión "menor delincuente" se empleara únicamente refiriéndose a un acto criminal, es decir, tipificado en la Ley Penal" (346).

Habiéndose usado esta expresión solamente para los menores, por la más fácil predeterminación de su conducta, resulta conveniente usarla para los adultos en los que también

(346) ONU, Revista Internacional de Política Criminal, enero - julio, 1955, Págs. 187 y ss.

hay situaciones que se podrían valorar como predelinuencia, pues por la conducta habitual de una persona (su ocupación o su medio ambiente), se puede afirmar, con razón, que está actuando peligrosamente (embriaguez habitual, etc.). Eso quiere decir que hay individuos que parecen, a la simple vista, estar más cerca de la conducta delictiva que otros en quienes no se concibe que cometan un hecho criminoso.

No podemos pasar por alto que una política social -como ha sido reconocido por la ONU-, tiene importante papel en la prevención general de la delincuencia, especialmente cuando intenta elevar los niveles de vida, de cultura, de salud, de educación, de preparación para el trabajo y disminuir los índices de vicio, de parasocialidad y de presiones innecesarias en la convivencia de la gran ciudad. Igualmente cuando tiende a organizar plenamente los servicios públicos, y los de la justicia para hacerla pronta, expedita, eficaz y gratuita, evitando así que alguien se haga justicia por sí mismo. El estado tiene un complejo aparato para luchar en contra de la delincuencia: policía, ministerio público, jueces, personal administrativo, directores, técnicos y custodios de cárceles, así como las llamadas oficinas de prevención. Gasta grandes cantidades de dinero para defender a la sociedad y, con los sistemas actualmente practicados en la mayoría de los países, el resultado es precisamente contrario al buscado, ya que el delincuente sale perfeccionado, desadaptado,

desocializado, y resentido.

"Debido a los nefastos resultados de las cárceles, de la aplicación de penas y de todas las medidas para reprimir la delincuencia, ya hay numerosos autores que hablan del fracaso de la pena, del Derecho Penal, o cuando menos de que éstos atraviesan por una crisis muy importante, que ha venido incrementándose a partir de cuando se comenzó a buscar la readaptación del delincuente, sin que la prisión respondiera a ello.

En la realidad son poco congruentes al tratar, por una parte, de que el Estado imponga un castigo a quien ha delinquido, lo que implica causarle un sufrimiento más o menos grave, que no sólo le afecta en lo personal sino a toda su familia y, por otro lado pretender que, al hacerse efectivo ese castigo, se imparta tratamiento, que implica protección, en contra de un posible padecimiento "social". Y se es mayormente incongruente, cuando se quiere aplicar el "tratamiento", sin saberse qué padecimiento se ha de combatir, ya que, en la inmensa mayoría de los casos no se ha diagnosticado al sujeto.

Se confunde un mero síntoma, que es el delito, con el padecimiento, que puede ser la ignorancia, la deficiencia mental, la lesión cerebral, la miseria, etc., o varios de

ellos combinados. Debe pues, estudiarse al individuo interdisciplinariamente, desde los puntos de vista médico, pedagógico, psicológico y social, para poder diagnosticar y definir el tratamiento, pero éste, que es protección efectiva, no es compatible con el afán de imponer sufrimientos al transgresor.

Tan es así, que se usan términos de similar significación: pena, castigo, represión, y se le da oportunidad al individuo de defenderse contra el mal que se le quiere hacer al imponerle penas, sean de prisión u otras, en retribución, en pago, de los males que él consumó.

Ante la actitud del Estado, que se conforma con sólo hacer sufrir al delincuente, la sociedad no recibe ningún beneficio, genérico o específico, ya que la víctima rara vez recibe algún auxilio y casi nunca la reparación del daño. Las garantías constitucionales fracasan cuando el poder público permanece estático, inmóvil, para hacerlas efectivas, pero muy activo para agregar, al daño recibido por la víctima del delito, el daño para la sociedad, que paga la persecución y la venganza, además del daño para el victimario, a quién se priva de la libertad, se le atormenta y se le mantiene sin alimentos adecuados, sin comodidad alguna, sin médico ni medicinas y recibiendo malos tratos, cuando se afirma, falsamente, que "es para readaptarlo socialmente". Falsamente, porque no se hace nada por saber qué medios técnico

científicos será necesario aplicarle para lograr, mediante el tratamiento, su readaptación social.

La mayoría de los países del mundo carecen de una completa conciencia de lo mucho que se daña a la sociedad cuando tanto la víctima, como el presunto criminal quedan sin garantías efectivas. No cumple el Estado con su función de proteger a la sociedad, porque no paga por investigar la personalidad y por diagnosticar al sujeto para conocer su peligrosidad efectiva, para que sirva ese estudio de base para otorgar un idóneo tratamiento. La base de toda readaptación debe ser el obtener la plena salud física y mental, dentro de lo factible. Después, debe intentarse su reincorporación a la vida familiar, de trabajo y al grupo social al que pertenece, normalizando, cuanto fuere posible, sus actividades personales. Esto constituye la verdadera readaptación social, pero ella no es compatible con la represión y el castigo, aunque se requiera, forzosamente, de cierto grado de control del sujeto, para imponer el tratamiento, de preferencia contando con su voluntad.

Como la mayoría de los delincuentes no son peligrosos, cosa que puede comprobarse al hacer el estudio interdisciplinario de personalidad, puede sometérselos a otras clases de control que no sean forzosamente la reclusión. Pueden ser utilizados los sustitutivos penales moderos (no forzosamente

los de Ferri) que les permitan hacer su vida relativamente normal, bajo el control del Estado, con la consigna de cumplir sus obligaciones familiares, las de atención a la víctima y las del trabajo y el estudio, para no desadaptarse más aún.

Seguirá siendo necesario el control de los peligrosos mediante la cárcel, y la imposición de largos períodos de prisión. Y el estudio a fondo de los que se benefician de la duda de ser o no peligrosos". (347)

"Quienes no profundizan en los fenómenos sociológicos, han creído que con el solo hecho de expedir una buena y aventajada ley, aunque no esté muy adaptada al medio en que ha de regir, se impedirá el incremento delictivo. Cuando se han expedido leyes extremas -muy duras o muy suaves- que imponen penas inadecuadas contra las diversas manifestaciones delictuosas, suelen caer en desuso, a menos que se cometan, a su sombra, serios atentados. Si la ley no es base segura de una buena administración de justicia, se tienen altas tasas de delincuencia porque la sociedad se hace justicia por propia mano, o porque se ha omitido considerar el papel gravemente desadaptador de la cárcel, y la contaminación que en ella se realiza cuando los delinquentes no están clasificados,

(347) Solis Quiroga Héctor. ob. cit. pags. 275 a 277.

no se tienen buenos servicios de seguridad, ni existen idóneos criterios rectores, buena preparación del personal, ni interés por la ejecución puntual del deber.

Desde otro punto de vista, a menudo los legisladores no están conscientes de los efectos que puede causar una ley, en principio indiscutible: prohibir drásticamente el trabajo prematuro de los niños, resulta criminógeno en un miserable país del tercer mundo, donde hay menores abandonados a sus propias fuerzas, que no pueden subsistir si no trabajan, ya que los servicios asistenciales les son ajenos. Los ejemplos pueden multiplicarse. Se ha dado gran importancia a los cuerpos de policía, tanto en la prevención de la criminalidad, cuanto en su represión. Representan los brazos del Estado en estas actividades y tienen a su cargo la vigilancia de las ciudades y del campo en los más variados aspectos, la aprehensión de los delincuentes en flagrante delito y la investigación del acontecer de la antisocialidad en general.

En la mayoría de los países se ha cometido el error de colocar a los delincuentes como policías y seleccionarlos sólo a la vista de su constitución corporal o de otras consideraciones ajenas a su verdadera función, bajo falsos conceptos. En pocos lugares se ha atendido a todo lo que es necesario: estados físico, psíquico, familiar y social, y formación profesional. En ellos se mantiene el orden sin tener una numero-

sa policía.

En algunas naciones las funciones policiacas están centralizadas en un solo cuerpo. En otras existen tantos cuerpos especializados cuantas sean las necesidades. En México hay policía común y sus auxiliares, policía federal, judicial, de migración, de narcóticos, de investigación política, tutelar, bancaria, industrial, forestal, etc., y se da la impresión de tener excesiva policía, aunque cada cuerpo resulte notoriamente ineficaz en cantidad y calidad, cuando predomina la delincuencia.

A veces hay escuelas de policía y están interconectados dos o tres grandes cuerpos que tienen extensos y completos archivos, sistemas de identificación, y buen control de la delincuencia, aún la internacional. Sus funciones son en la realidad escasamente preventivas y mayormente represivas.

En algunas partes se da el caso de que la policía cometa los más grandes crímenes a través de sus medios delictuosos de "investigación": tormentos, amenazas, homicidios y molestias sin fin a los familiares inocentes. Asimismo protege y encubre a los criminales poderosos, o explota a los más desdichados, cometiendo hechos que no tienen relación con sus ocupaciones, y no se le persigue porque se le concibe autorizada a cometer toda clase de violencias, abusos, durezas,

injusticias, en ejercicio de una autoridad irracional y de una pervertida mentalidad.

Su acción equivocada ante los menores infractores ha dado lugar a que ellos formen pandillas para defenderse de los ataques policiacos injustificados, usando en su contra la misma violencia de que han puesto ejemplo. Sus errores en este problema son excesivos y han provocado el aumento del fenómeno, al fomentar las resistencias de los adolescentes y los conflictos que ellos ya padecen por su misma edad, que es de crisis. En la realidad ha faltado a la policía la elemental preparación para poder distinguir, en cada una de las edades y de los estratos sociales, lo habitual, respecto de lo excepcional y de lo sospechoso. Esto ha dado lugar a la represión de lo que le parece raro, aunque en otros estratos o edades sea precisamente lo acostumbrado". (348)

Sabido es, que de entre otras Instituciones que se encargan de luchar contra la criminalidad y contra la delincuencia, es el Ministerio Público; los tribunales penales; los tribunales para menores; los jueces administrativos, hablemos algo relacionado con el Ministerio Público.

(348) Ibidem.

Se trata de la institución que, desde el punto de vista legal, tiene a su cargo la persecución de los delitos, la investigación respectiva, lograr la comparecencia o la aprehensión de los sospechosos, los procesados y los condenados; la representación del Estado en los juicios penales, la aportación de pruebas, la presentación de conclusiones y de los recursos necesarios para obtener la aplicación de la penalidad o el tratamiento correspondientes. Esto, independientemente de otras funciones.

En las naciones de régimen centralizado sólo existe un organismo para todo su territorio, en tanto que en las federales hay uno que cubre todo el país para atender las materias de interés nacional y otros autónomos que se ocupan de las materias de interés local de cada provincia.

Para la investigación legal de los delitos existen delegaciones de esta institución en cada zona, que actúan a su debido tiempo ante los casos concretos. Consiste su función en investigar las peculiaridades del hecho concreto; levantar las actas respectivas, con la denuncia o acusación; hacer la inspección del lugar del delito; obtener la declaración de los testigos y de los agentes de la autoridad; lograr la rendición de peritajes; hacer la clasificación del delito y turnar el caso consignándolo a la jurisdicción respectiva.

El agente del ministerio público cuenta con personal inferior y con auxiliares diversos para poder actuar con eficacia. Sus oficinas trabajan las veinticuatro horas y sólo las abandona el agente por motivos oficiales, o por personales de carácter urgente. En sus ausencias queda representado por el secretario, cuya cultura deja mucho que desear, o por empleados de baja categoría. En el último caso se realizan más abusos que los habituales, tales como la apropiación de ciertos objetos, el falseamiento de lo declarado, el cobro personal de cantidades indebidas, el manejo injusto de los asuntos, el encarcelamiento o excarcelación ilegales, etc.

Parece general el fenómeno de que, al acostumbrarse ese personal a la conducta delictuosa de los demás, baje su moral después de algún tiempo y cometa a su vez hechos que ahora le parecen normales, aunque la sociedad les califique de injustos. Así llegan a incorporarse a la criminalidad las persona que más deberían estar a salvo de ella, posiblemente debido a que, hasta ahora, pocos son los países que se han preocupado de seleccionar psicológica y técnicamente a su personal, y de perseguirlo cuando delinque.

En la preparación de la documentación relativa a cada delito se cae en la rutina por la repetición de determinadas características, y, cuando algún caso se sale de lo previsto, equivocadamente se asientan situaciones generales que

en el caso no se han dado, o se suponen maliciosamente algunos datos que se asientan "bajo la responsabilidad" de algún declarante, o si el sujeto no se allanó a ciertas exigencias, en represalia se le maltrata o se le veja. Otras veces se acredita la participación de algún inocente, para obtener alguna cantidad por exonerarle de responsabilidad, o para proteger a otro delincuente.

A las irregularidades apuntadas, casi siempre corresponde el mal aspecto de las oficinas en que acaecen: muebles viejos y destartados, desaseo, oscuridad e inadecuación. También lugares de detención infames, y personal pervertido, duro e indiferente ante el mal ajeno. Para dar idea de este aspecto, basta recordar que no es costumbre en estos lugares avisar sistemáticamente a los familiares o amigos de los sujetos, sobre sus lesiones o su detención y su necesidad de tales o cuales auxilios. Igualmente se descuida dar alimento llegada su hora, ni dar con qué cubrirse a la hora de dormir. El detenido queda aislado de la sociedad, a menos que tenga dinero para pagar por éstos u otros servicios, en cuyo caso no falta persona dispuesta a servirle.

Las funciones más elevadas del ministerio público se desenvuelven ante los tribunales. Sin embargo, no debe pensarse que el agente sea un guardián de la justicia, cosa que acontece por excepción. Por lo regular en arranques de

amor propio, desea vencer al defensor, obtener la condena del acusado sin importar que sea inocente, alcanzar mayor poderío y como consecuencia el respeto de otros, etc.

Al ministerio público se le hace muy difícil perseguir a un funcionario, salvo que éste haya perdido el respeto de su comunidad o el apoyo superior, y presenta graves resistencias para acusar a los poderosos, bajo el pensamiento de que alguna vez dejará de ser perseguidor y quedará expuesto a sus iras. Tampoco actúa con rapidez contra empleados públicos, por culpables que sean, si no hay interés de los altos funcionarios, o verdadero escándalo.

En nuestro medio, tanto los jueces penales como el ministerio público permiten que se difundan en los periódicos noticias relativas al caso criminal que atienden. No está en ello lo malo, sino en la falta de represión de las exageraciones en que se incurre para dar sensacionalismo al caso, presentando al sujeto que está en conflicto, como un criminal consumado al que se combate y se desprestigia. Si el juez es un timorato, lo inducen a dictar una condena injusta.

La publicidad malsana también estorba al delincuente en sus posibilidades futuras de readaptación social y a sus familiares les cierra las probabilidades de continuar con su vida normal. Tal actividad publicitaria hace efectos de

ilegal pena pública, trascendente a su familia y a sus amigos, mucho tiempo antes de que la autoridad pueda juzgar en definitiva al presunto delincuente. También agrava los efectos de la prisión preventiva, que es inicio del cumplimiento de una pena que no se sabe si llegará a imponerse.

De lo dicho se concluye que también a cargo de esta institución corre la responsabilidad de una gran desconfianza en los servicios de la justicia, precursora del aumento de la delincuencia, cuando no esté dañada la propia corporación, por mantener delincuentes en su seno. Por cuanto hace a los tribunales penales. Tienen por objeto impartir la justicia penal desde los casos pequeños hasta los más grandes o escandalosos. Están divididos por la gravedad de los hechos que atienden y por el monto de las penas que pueden imponer, y tienen, en la primera instancia, dos o tres niveles, desde la justicia de paz que funciona para los pequeños asuntos considerados sin gran interés, hasta la justicia llamada propiamente penal o criminal, que atiende los casos importantes.

En la segunda instancia se atienden los casos de inconformidad ante las resoluciones del inferior.

Hay países en que existe una tercera instancia, para llenar una finalidad similar. En otros existen recursos supe-

riores o juicios para establecer el control constitucional de los procedimientos y proteger los derechos consagrados en la más alta ley de la provincia o de la nación.

En algunas naciones se ha comenzado a transformar la administración de justicia en su organización interna, para llegar a conocer la personalidad del presunto delincuente, antes de dictar sentencia. Se investigan las áreas médica, psicológica, pedagógica y social para saber el grado de desarrollo y de salud, y la clase de relaciones personales y familiares de carácter social, para poder calificar objetivamente la peligrosidad y dictar una sentencia más apegada a las necesidades del caso. Sin embargo, poco se ha avanzado en estos terrenos.

Se ha observado que las autoridades judiciales penales tienden a ser más estrictas y autoritarias cuando su personalidad no ha madurado psicológicamente o están mal preparadas, pues entonces ven tras de cada inculpado un criminal peligroso. También cuando la sociedad pasa por crisis sociales, políticas o económicas.

Otras autoridades judiciales, por razones contrarias, son todas bondad y suavidad, y ven en cada criminal un pobre desdichado, sin tomar en cuenta los daños sufridos por la víctima. Además, en las épocas de paz o riqueza, todas

las autoridades judiciales penales tienden a ser más tolerantes, a menos que el dañado sea muy poderoso.

Ante la dificultad del equilibrio son mejores los jueces escogidos entre los psíquicamente más maduros, mejor preparados científicamente, y mejores observadores de los casos, de sus autores, y de los cambios sociales, para que puedan equilibrarse sus resoluciones sin que influyan emocionalmente ni la dureza del ministerio público, ni la pagada suavidad del defensor que disculpa todo. Ya se vislumbra, por fortuna, el deseo activo de seleccionar, mediante pruebas y exámenes, al personal judicial, para designar a quienes sean más idóneos para tan compleja y difícil función, que muy frecuentemente ha caído en la calidad de un mito socialmente aceptado.

Hay quienes por sus abusos, su ignorancia, su tiranía con los desheredados, su servilismo con los políticos poderosos y con los adinerados, su ferocidad con ciertos delincuentes, su suavidad con otros y su miedo ante los peligrosos, son verdaderos delincuentes.

Con el personal inferior ocurren similares hechos que en el ministerio público. Otra Institución de relevante imagen para la lucha delincencial son los jueces Administrativos: son ellos los que imponen sanciones a quienes cometen

meras faltas (no delitos), como embriaguez en la vía pública, manejo de automóviles sin licencia, tirar basuras en la calle, etc. Son sus auxiliares los policías comunes y algunos empleados.

En ciertos países se inicia, con este servicio, la carrera judicial, exigiéndose la calidad de abogado para ejercerlo. A cargo de estos jueces se realiza un juicio legal sumarísimo, público y relativamente formal, que permite al sujeto presentar pruebas el único día de la audiencia, contando con todas las facilidades; a veces con la asistencia de abogado. Sólo se impone la pena pecuniaria, conmutable por arresto administrativo. Es un verdadero tribunal de justicia en naciones desarrolladas.

En otros lugares los jueces de este tipo pueden ser o no abogados. Múltiples veces lo son personas que no han hecho ninguna clase de estudios, frecuentemente impreparadas para otros oficios, a menudo inmorales o viciosas, que tienen amistades entre los altos funcionarios de una ciudad y que en estos puestos lucran contra el público al que deberían servir, o demuestran su poderío abusando de sus facultades. Cometan privaciones ilegales de la libertad, injurias, cohecho y otros delitos. Ejercen sus funciones en forma superficial y sin tomar en cuenta el interés público, ni el del estado. En las condiciones apuntadas es escasa, nula y hasta

dañosa su intervención que, en el mejor de los casos, se reduce a la obtención de dinero para el erario, por imposición de multas.

Entre los empleados del ministerio público y estos jueces, existe a menudo la obligación de pasarse mutuamente los casos. También son usadas las facultades de estos jueces para molestar a los enemigos políticos, encarcelar sin juicio a opositores del gobierno, y para muchas cosas más.

Los sujetos que cometen faltas administrativas con mayor frecuencia, resultan ser socialmente débiles, en ocasiones los más abandonados. Como carecen de todo, más requieren que se estudien sus problemas y se les dé asistencia pública para corregirse, que de la imposición de multas y arrestos. El encarcelarlos aumenta su proclividad a lo antisocial, ya iniciados en lo parasocial.

Los jueces calificadores de faltas administrativas, en México cometen muy frecuentes errores, llegando hasta el extremo de imponer arrestos sin haber dado garantías de audiencia ni de defensa al acusado. Este es conducido por la policía, a veces, directamente a la cárcel, antes de haber visto a su juez calificador y hemos sabido de casos en que éste sólo se comunica por teléfono a la cárcel preguntando por los asuntos que tiene que resolver; un funcionario le informa

y el juez resuelve sobre el monto de la multa o del arresto en su caso, sin haber tomado contacto con el presunto infractor; sin saber, por tanto, si efectivamente se cometió la falta o sólo es un atentado policiaco contra un inocente.

El arrestado, ya sancionado, quiere ocuparse de algo durante su privación de la libertad, pero no hay trabajo; sólo unos cuantos privilegiados se ocupan en algo, logrando que les sean reducidos sus días de arresto: uno por cada dos días de trabajo, como lo ordena -no para éstos- la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, aplicada por extensión. Así, la inicial injusticia de imponer arresto sin dar garantía de audiencia ni de defensa, se enriquece con la discriminación de quien no tuvo oportunidad de trabajar para obtener la reducción de su arresto.

A nivel Internacional también hay un organismo importantísimo que se ha dedicado en buscar nuevas metas en la lucha contra la delincuencia, me refiero pues al INTERPOL, quien se esfuerza en promover la cooperación internacional en el plano de la prevención y represión de las infracciones de derecho común. Para ello, dispone en cada país miembro de un corresponsal privilegiado, la Oficina Central Nacional, la cual pueda informarla de las tenencias de la delincuencia en cada uno de dichos países. También evalúa las principales direcciones de la gran criminalidad, tal como éstas aparecen

a los servicios especializados de policía.

No es posible, en el marco de este ensayo, elaborar un cuadro general de la delincuencia de derecho común a nivel mundial. Por ello nos limitaremos a determinar algunas de las tendencias generales que caracterizan a la criminalidad contemporánea.

"La primera de dichas tendencias parece ser la existencia de grupos organizados de malhechores profesionales. Se trata, en primer lugar de lo que se ha convenido en llamar el "crimen organizado", es decir, ciertas actividades criminales estructuradas y jerarquizadas, tales como la mafia o las triadas en los países de Extremo Oriente. Estos delincuentes organizados no tienen, propiamente hablando, ninguna especialidad; se interesan por numerosos sectores de la actividad delictiva e intervienen a veces en asuntos aparentemente normales, siendo el criterio general para dicha intervención la rentabilidad, y su finalidad la obtención por cualquier clase de medios del máximo de dinero posible.

Sin embargo, al lado del llamado "sindicato del crimen" existen numerosos grupos organizados de malhechores, cuyas estructuras no son tan estrictas ni jerarquizadas, y que ejercen su actividad en uno u otro sector de la delincuencia; en tal sentido, encontramos grupos de traficantes, equi-

pos especializados en el robo y la negociación de cheques robados, en el tráfico de falsa moneda y de armas, etc. Estos equipos de delincuentes pueden comprender un número bastante considerable de personas, pudiendo hacerse con respecto a ellos las observaciones siguientes:

En primer lugar, no parece que existan entre ellos relaciones orgánicas. Por ejemplo, no se puede afirmar que haya actualmente un "cerebro" en materia de tráfico ilegal de estupefacientes. Más bien parece que estos grupos diversos traban relaciones episódicas con ocasión de un asunto determinado, relaciones parecidas a las que pueden darse en las empresas comerciales con motivo de un mercado cualquiera. Por otra parte, de tales lazos pueden resultar a veces situaciones de conflicto: los ajustes de cuentas representan la consecuencia y la ilustración de las mismas.

En segundo lugar, estos grupos parecen menos especializados que en el pasado: se ha observado la existencia de relaciones entre el tráfico ilegal de drogas, de falsa moneda, de divisas, etc. Según las circunstancias, un grupo de delincuentes puede dedicarse al tráfico de estupefacientes y después a atracos de Bancos; el proxenetismo es para muchos de ellos una actividad casi permanente que puede calificarse de "recursos auxiliares" cuando los acontecimientos no les permiten liberarse a actividades más especializadas.

La segunda característica de la delincuencia actual es el incremento de la violencia grave en bandas organizadas, el cual corresponde a un aumento general de la delincuencia violenta, en particular en la ciudad y en los países industrializados. Es así que se ha podido registrar una recrudescencia de actos de vandalismo y de violencia gratuita, especialmente debidos a ciertas bandas de jóvenes. En lo que se refiere a la violencia grave, se manifiesta principalmente bajo una doble forma. Por una parte, lo que se ha convenido en llamar terrorismo, expresión que supone que los autores alegan motivo ideológicos. En este caso puede tratarse de móviles realmente políticos (lucha contra el régimen de tal país), aunque también de razones bastante generales e imprecisas de carácter anárquico, como la destrucción de la sociedad, etc. Esta forma de actividad criminal es la causa de la multiplicación de ciertos modos de operación bastante particulares, como los actos ilegales contra la aviación civil (desvío de aviones), las tomas de rehenes y los atentados mediante explosivos. Por otra parte, puede añadirse a esta delincuencia violenta el desarrollo del gran bandolerismo, el cual suele originar numerosas infracciones extremadamente graves, tales como los atracos a instituciones financieras (bold-up). Una característica común entre estas dos formas de actividades criminales es el carácter excesivamente violento de las acciones emprendidas, así como el desprecio absoluto de las consecuencias que éstas pueden acarrear con respecto a la vida o la inte-

gridad física de los individuos. Conviene observar además que tanto en una como en otra de dichas actividades, asistimos a la subida rápida de una nueva categoría de malhechores jóvenes que se lanzan directamente en la delincuencia grave sin haber pasado previamente por una delincuencia media de aprendizaje. Es lo que podemos llamar "la gran delincuencia al alcance de todos".

Se ha señalado la existencia de algunos lazos entre estas dos categorías de infracciones violentas: ciertos grupos con motivaciones ideológicas han podido conseguir ocasionalmente el concurso de malhechores que actúan ordinariamente por motivos crapulosos, cometiendo juntos infracciones perpetradas normalmente por delincuentes comunes (atracos destinados a procurarse fondos). Se ha podido constatar asimismo que ciertos criminales ordinarios se prevalecen de motivos ideológicos, esperando que estos motivos, más nobles en apariencia, les permitan obtener cierta indulgencia e incluso conseguir en el extranjero un asilo destinado a darles la posibilidad de escapar a la justicia.

La tercera tendencia que se manifiesta actualmente es el incremento de la criminalidad económica y financiera. Hay que englobar en esta categoría a infracciones tan diferentes como las negociaciones de cheques falsificados y robados, las estafas (en particular, las cometidas mediante sociedades

o Bancos ficticios), el tráfico de divisas, los delitos en materia bursátil, así como cierto número de infracciones de carácter fiscal. Más recientemente se destaca una forma delictiva típicamente moderna; se trata de los fraudes mediante computadoras, cuyas posibilidades parecen extremadamente importantes, y que están siendo objeto de estudios detallados en numerosos países.

Estas infracciones económicas se dan por supuesto en los países industrializados, pero también en los países en desarrollo, en los cuales la explotación de las riquezas naturales atraen no sólo a las empresas comerciales e industriales normales, sino también a malhechores codiciosos.

Por último, la cuarta tendencia parece ser el desarrollo de determinadas formas de tráfico internacional y, más generalmente, la internacionalización de la delincuencia.

Las facilidades que ofrece el mundo moderno en el campo de transportes directos y rápidos, el incremento del turismo y de los intercambios comerciales internacionales, la apertura de fronteras y la flexibilización de las formalidades de paso de un país a otro, especialmente en el marco de las comunidades económicas, sirven ampliamente de provecho a los ciudadanos honrados, pero asimismo y de manera notable a cualquier tipo de malhechores.

No insistiremos en la expansión considerable que ha tomado durante los diez últimos años el tráfico ilegal de drogas. Se trata de un comercio internacional que afecta a todas las partes del mundo y pone en juego mecanismos excesivamente complejos; el subdesarrollo de ciertas regiones productoras, la superindustrialización de los países consumidores, crean las condiciones para un mercado del que se van a aprovechar traficantes, bien organizados, provistos de abundantes medios materiales y con inversiones considerables en el tráfico de armas.

Si el tráfico de estupefacientes constituye la forma más espectacular de los comercios internacionales, no conviene olvidar la existencia de otros tráficos que interesan a todas las regiones del mundo: falsa moneda, mercancías y objetos de arte robados, automóviles, armas, divisas, oro y piedras preciosas, etc.

Al lado de los traficantes internacionales, existen numerosos delincuentes profesionales que utilizan las facilidades ofrecidas por los medios modernos de transporte, la rapidez de los desplazamientos internacionales y la diferencia existente entre las legislaciones de los países afectados.

También existen carteristas internacionales que se desplazan para seguir las grandes manifestaciones multitudina-

rias, negociadores de cheques robados que sólo permanecen un día o dos en cada país, y estafadores condenados en quince países diferentes.

En resumidas cuentas, podemos afirmar que tanto la vida moderna como la criminalidad contemporánea se internacionaliza cada vez más.

Esta delincuencia moderna no constituye ciertamente, en su conjunto, una delincuencia nueva: el crimen organizado existe desde hace numerosos años, y la violencia entre los jóvenes es un problema relativamente antiguo. Existen métodos criminales típicamente modernos, tales como el secuestro de aviones o el fraude cometido mediante computadoras, aunque puede encontrarse cierta semejanza entre el primero de estos delitos y la antigua piratería marítima, y entre el segundo y la sustracción de fondos mediante la falsificación de escrituras. En realidad, la delincuencia de nuestra época parece caracterizarse por la adaptación de figuras delictivas antiguas a las condiciones científicas, técnicas y sociales contemporáneas. En verdad, esto ocurre en cualquier época, pero particularmente en un siglo en el que el progreso técnico se ha convertido en uno de los principales factores de la civilización. Esta adaptación de la criminalidad a las condiciones de la vida moderna se realiza, en primer lugar, gracias a la utilización fraudulenta de medios técnicos puestos

a la disposición de los ciudadanos. Los transportes aéreos, que constituyen la ocasión de una delincuencia especial (secuestros de aviones), también representan una facilidad apreciable para la comisión de otras infracciones (por ejemplo, la negociación de cheques robados) o para facilitar la huida de los delincuentes. El robo y la reventa de billetes de avión pueden convertirse asimismo en una actividad criminal que preocupa a las autoridades competentes. De la misma manera, la vulgarización de las técnicas de la impresión offset y de la fotocopia en color puede influir en las modalidades de falsificación de moneda.

El uso considerable de la computadora desde hace algunos años ha tenido como corolario la aparición de una categoría de fraudes particulares cometidos mediante operaciones complicadísimas y con la intervención de especialistas. Por supuesto, las mejoras introducidas en utensilios y armas también sirven a los malhechores; cite mos solamente como ejemplo de ello el empleo de la lanza térmica para atacar las cajas de caudales en los establecimientos financieros.

Esta adaptación de la delincuencia a la vida moderna depende asimismo de la evolución económica, social y jurídica; el hecho económico se ha convertido en un factor preponderante de la política general de los Estados, e incluso de las preocupaciones del hombre moderno. Por consiguiente,

no debemos asombrarnos si la delincuencia económica progresa en proporciones considerables; siempre ha habido estafadores, pero el campo de actividad que hoy se les ofrece se ha ampliado, y dichos delincuentes se han aprovechado de esta circunstancia. De la misma manera, la criminalidad explota las fallas que pueden existir en las legislaciones, y la delincuencia internacional utiliza en provecho suyo las diferencias entre las legislaciones de diversos países. Es sabido que los estafadores más hábiles, los que operan en el mundo de los negocios, intentan permanecer lo más cerca posible de la legalidad aprovechando las lagunas o las deficiencias de la ley. Los traficantes se sirven a menudo de que un producto está libre en un país y contingentado en otro. Por último, la delincuencia está inserta en un contexto social particular, pudiendo decirse en este sentido que cada país, civilización o época posee la criminalidad que se merece. La delincuencia no es la misma en los países industrializados o en los países en desarrollo. La delincuencia o la predelincuencia juveniles parecen estar relacionadas con numerosos factores sociales y culturales (educación, habitat, ética, etc.). Es verosímil pensar que diversas manifestaciones criminales actuales -por lo menos la criminalidad de masas- tienen causas de naturaleza social: violencia y contestación, consumo de estupefacientes con la finalidad de escapar a las condiciones reales o dramatizadas de la vida, etc.

El desarrollo de los medios de información también ha desempeñado un papel importante en esta adaptación. No se trata de atribuir a la prensa, radio, televisión o cine la responsabilidad del aumento de la criminalidad o acusarles de suministrar a los malhechores profesionales modelos de formas de operar. Por supuesto, esto puede ocurrir de vez en cuando con respecto a ciertas personas de carácter débil, quienes no suelen hacer carrera en la delincuencia. Sin embargo, debemos ser conscientes de que la rapidez con la cual se conocen en una parte del mundo los sucesos acaecidos en otra contribuye sin duda al mantenimiento de una delincuencia de imitación e incluso de contagio. Asistimos de esta manera a verdaderas epidemias de criminalidad, las cuales se caracterizan por la comisión de una serie de infracciones parecidas a las que poco antes pudieron conmover al público. Tampoco conviene desdeñar el falso romanticismo que ciertos autores atribuyen al ladrón, al bandido o al desesperado, y la influencia que ello puede tener en el espíritu de jóvenes acostumbrados desde la infancia a una impregnación cotidiana por la imagen de un mundo de violencia y provecho". (349)

En nuestros días, se ha intentado adaptar a la poli-

(349) Rico José María. Policía y Sociedad democrática. ob. cit. cita la Ponencia de André Bossard; tema, las funciones policiales. Págs. 107 a 113.

cía a todas estas formas de criminalidad que tanto agobian a la sociedad, por ello se afirma que, "la policía siempre ha buscado adaptar su acción a las condiciones de la lucha emprendida contra los malhechores. Esta adaptación se manifiesta a la vez en el plano de las estructuras, de la técnica y de la formación, ¿Cómo se presenta dicha adaptación en nuestra época?

De los numerosos estudios y coloquios organizados por INTERPOL sobre la policía científica o técnica la identificación de personas y huellas o ciertas categorías particulares de infracciones (violencia grave, fraudes internacionales, tráfico ilegal de estupefacientes, actos ilícitos contra la aviación civil), puede llegarse a la conclusión que la adaptación de la policía a las condiciones de la criminalidad moderna reviste cinco aspectos principales:

CREACION DE BRIGADAS ESPECIALIZADAS

A decir verdad, existen desde hace mucho tiempo brigadas especializadas en los servicios de policía criminal. La mayoría de los grandes países poseen servicios dedicados a la lucha contra el tráfico ilegal de drogas y la prostitución, brigadas financieras, etc. Lo que más caracteriza la época moderna es la creación de servicios encargados de introducirse en los medios criminales, de brigadas de intervención

para luchar contra la violencia grave, y de unidades especializadas en el combate contra las infracciones económicas cometidas mediante operaciones sofisticadas.

En varios países existen brigadas llamadas antigang, cuyas características son las siguientes: en vez de comenzar la investigación en el momento de la comisión del delito para ir subiendo hasta el autor del mismo, suelen proceder a la vigilancia previa y al seguimiento de individuos conocidos por dedicarse a determinados actos delictivos (por ejemplo, los atracos) apenas salidos de la cárcel. Estas vigilancias extremadamente minuciosas permiten la reconstrucción de las actividades de tales delincuentes, la localización de posibles cómplices, su vigilancia hasta la comisión del delito, la intervención inmediata antes o después del crimen, y la entrega a los tribunales de los individuos implicados y de los elementos de prueba.

Evidentemente, las modalidades de la acción policial varían según las circunstancias y las disposiciones de la legislación nacional. Es así, por ejemplo, que en determinados países no se concibe que se deje que un malhechor cometa una infracción. En este caso, los policías deben intervenir inmediatamente antes de la comisión de tal acto delictivo. Esto ocurre en particular cuando existen en la legislación disposiciones que permiten cualificar el delito durante su

fase preparatoria. Igualmente, ciertas legislaciones no toleran que un agente del orden se introduzca en un medio criminal haciéndose pasar, por ejemplo, por un posible comprador de drogas. Otra característica de estas brigadas es que, inmediatamente después de la acción policial, los individuos detenidos son confiados a otro servicio encargado del procedimiento, liberando así a estos policías especializados de una tarea administrativa importante.

La recrudescencia de la violencia grave (terrorismo, secuestro de personas o de aviones) ha llevado a la creación de brigadas móviles de intervención, compuestas por policías bien entrenados y acostumbrados a las técnicas del tiro rápido y del combate cuerpo a cuerpo. Estos policías utilizan un material considerable y bien estudiado, se desplazan rápidamente en caso de incidentes graves y tienen por misión intervenir lo más prontamente posible para neutralizar a los autores sin poner en peligro la vida de las víctimas. A veces, estas brigadas son permanentes, otras están constituidas por policías que habitualmente ejercen otras funciones pero pueden ser movilizadas inmediatamente, y cuyo entrenamiento se efectúa de manera constante.

Señalemos además los servicios especializados en intervenciones financieras, cuya formación es bastante amplia, extendiéndose al derecho, la contabilidad e incluso la infor-

mática.

CREACION DE ORGANISMOS CENTRALIZADORES Y COORDINADORES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES QUE OPERAN EN EL MISMO SECTOR DE ACTIVIDADES

En numerosos países es frecuente que diversos servicios pertenecientes a administraciones diferentes trabajen conjuntamente en la lucha contra una única forma de delincuencia. Es así, por ejemplo, que la policía y los servicios de aduanas están interesados por los asuntos de tráfico y, en particular, de tráfico ilegal de estupefacientes y que las fuerzas del orden y las instituciones financieras o fiscales suelen operar juntas en los casos relativos a la delincuencia económica. De la misma manera, la policía y los organismos de la aviación civil trabajan unidos en todo lo que atañe a secuestros de aeronaves, y la policía y los bancos tienen idénticas preocupaciones con respecto a la seguridad en los establecimientos financieros.

Así, pues, parece normal que en estos países se insista en la necesidad de crear organismos destinados a la coordinación entre dichas administraciones, e incluso a la centralización de la información a nivel nacional, para evitar en la medida de lo posible la superposición y el doble empleo. En este sentido, puede observarse la existencia de oficinas

centrales para la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, de comités de relaciones entre la policía y las aduanas, la policía y la inmigración, etc., o la organización de reuniones entre los servicios policiales y los demás organismos interesados. Esto es posible incluso en el plano de la acción; numerosos países han tenido que crear estados mayores de crisis, los cuales agrupan a los responsables de los diversos servicios interesados y pueden intervenir en los casos de secuestros de personas o de aviones.

CREACION DE ORGANISMOS ESPECIALIZADOS EN PREVENCION

La importancia de la prevención en materia criminal está ampliamente reconocida. La prevención constituye un dominio tan vasto como el de la propia delincuencia, e incluso más, ya que implica a la vez nociones técnicas, psicológicas e informativas. Con este fin, podemos observar la creación de unidades especializadas, sea en la prevención general, sea en un sector particular, como por ejemplo, en el campo de la delincuencia juvenil. Puede tratarse de oficinas de información para el uso del público, o de comités de estudio encargados de poner en práctica campañas preventivas. Estos servicios suelen colaborar con los demás organismos competentes en esta materia.

FORMACION ESPECIAL DEL PERSONAL

Frente a la delincuencia especializada, se hace sentir cada vez más la necesidad de una formación particular para ciertos miembros de la policía. Dicha formación es especialmente importante en el campo de la intervención contra los actos de violencia grave; se trata de la formación de tiradores de élite, de personas entrenadas en el combate cuerpo a cuerpo, de negociadores capaces de intervenir en los casos de secuestros de individuos, así como la enseñanza de técnicas especializadas. También puede tratarse de una formación especializada en materia de delincuencia económica, la cual puede llegar en algunos países hasta la inscripción de los interesados en la universidad para adquirir un diploma en contabilidad. Asimismo, el tráfico ilegal de estupefacientes ha hecho que numerosos países incluyan en los programas de las escuelas de policía cursos especializados sobre dicho comercio en general, los diversos métodos de detección de la droga y las características de las personas y organismos que se dedican a tal tráfico. Por último, y más recientemente, la existencia del fraude mediante computadoras ha ocasionado que diversos cuerpos policiales piensen en adoptar o adopten la formación en informática de ciertos funcionarios, con vistas a luchar más eficazmente contra esta forma de criminalidad extremadamente técnica.

UTILIZACION DE TECNOLOGIAS ESPECIALES

Estas técnicas son bastante diversas. Se puede señalar, por una parte, el empleo de aquellos medios científicos y técnicos que permiten un análisis cada vez más preciso de cualquier vestigio, así como el uso de métodos de identificación cada vez más sofisticados en materia de huellas dactilares, reconocimiento de la voz, etc. Por otra parte, se han hecho esfuerzos particulares en el campo de la detección, tanto en lo que se refiere a la utilización racional de perros de policía para el descubrimiento de drogas o explosivos que en lo que atañe a la aplicación de aparatos o materiales portátiles, que permiten la detección o identificación de sustancias peligrosas en un corto lapso de tiempo. En lo relativo a la lucha contra la violencia, se está trabajando en diversos países en la fabricación de armas o sustancias momentáneamente paralizantes, sin daño durable para la salud de las personas. El incremento de las llamadas brigadas antigang ha llevado consigo el empleo de materiales destinados a facilitar la vigilancia o el seguimiento de individuos (automóviles no identificables equipados especialmente, aparatos fotográficos de larga distancia, sistemas ópticos para tomar fotografías en la noche, material de grabación, etc.). El perfeccionamiento del teléfono ha acarreado la invención de procedimientos de escucha de las conversaciones telefónicas. Por último, se utiliza cada vez más la informática en los servi-

cios de policía, ya con fines estadísticos, ya para facilitar las técnicas de identificación (huellas dactilares) o clasificación de las informaciones relativas a personas u objetos (ficheros informatizados). Por supuesto, el uso de aviones o helicópteros por las fuerzas del orden es hoy día cosa frecuente.

El empleo de algunas de tales técnicas no deja de plantear problemas jurídicos a veces de gran importancia; podemos citar como ejemplo la utilización de la escucha telefónica, subordinada en numerosos países a la emisión por un juez de una orden especial referente a bienes determinados, así como el uso de la informática para la interpretación de los datos relativos a las personas. Tal utilización es objeto de legislaciones especiales destinadas a garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

NECESIDAD DE UNA COOPERACION INTERNACIONAL

Como ya hemos visto, la delincuencia se internacionaliza cada vez más, por lo que se ha hecho prácticamente imposible luchar contra ella en el simple plano nacional. Así, pues, ha sido necesario encontrar un sistema de acción internacional contra el crimen que concilie a la vez las exigencias de la práctica y de la eficacia con el respecto de la soberanía de los Estados. Si se tiene en cuenta la situación actual

de los tratados internacionales, no es posible imaginar una brigada internacional de policía que atravesase las fronteras para dedicarse en diferentes países a detenciones, pesquisas y registros; cada país soberano posee sus propias leyes y servicios policiales. La creación de unidades internacionales de policía precisaría que los Estados abandonen una parte importante de su soberanía, para lo cual aún no parecen estar preparados. La única solución posible reside, pues, en la cooperación entre los servicios policiales de todos los países. A tal tarea se dedica precisamente la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Dentro del marco de esta institución, la cooperación está asegurada por las Oficinas Centrales Nacionales, servicios policiales designados por la autoridad gubernativa de cada país. Estas oficinas proceden entre ellas y con la Secretaría General a intercambios de informaciones y a demandas de investigaciones sobre personas y objetos por los medios más rápidos. INTERPOL dispone para ello de una red radiofónica autónoma, la cual asegura dicho intercambio de informaciones en condiciones de rapidez suficientes para una acción policial eficaz. La Secretaría General funciona como un estado mayor central que efectúa la centralización de la información gracias a archivos constituidos a partir de los datos transmitidos por los países o de las copias de la correspondencia intercambiada entre las oficinas centrales nacionales. De esta manera, es posible difundir listas internacionales de investigación, síntesis

de las actividades de bandas o notas informativas sobre los modos de operar utilizados por los malhechores. Esta cooperación internacional debe buscar siempre la mejora de sus medios de acción, particularmente en lo referente a la rapidez de transmisión de las informaciones.

La Organización se dedica a la lucha contra la delincuencia de derecho común, quedando excluidos aquellos casos que pudieran presentar un carácter político, militar, religioso o racial.

¿Puede afirmarse que esta adaptación lleva consigo una modificación fundamental de la función policial?

Es incontestable que los cambios operados en la criminalidad moderna han ocasionado modificaciones en el ejercicio de la función policial. El paso de las técnicas modernas está haciendo que el policía se convierta cada vez más en un especialista. Esto es cierto no sólo en el campo de la policía científica y técnica, sino también en el de la investigación. De manera general, el policía debe poseer una formación especializada y conocer perfectamente tanto el funcionamiento de los instrumentos de que se ha de servir como la gestión de los servicios. En tales condiciones, ya no parece posible seguir manteniendo la noción de agente competente en cualquier dominio relacionado con la función policial

y capaz de intervenir veinticuatro horas al día en cualquier sector de la delincuencia; un hombre normal no puede ser simultáneamente tirador de élite, jurista, contable y especialista en informática, en el mantenimiento del orden o en relaciones públicas. Conviene, sin embargo, desconfiar de un exceso de especialización. La policía no debe ser únicamente la yuxtaposición de servicios ultraespecializados, y limitados, por consiguiente, a una competencia restringida. La policía sigue desempeñando una función de interés general, y sus miembros deben seguir manteniendo contactos con la población. La técnica, cuando se generaliza sistemáticamente, suele tender a deshumanizar la acción; este es el principal reproche que frecuentemente se hace a la medicina de punta en los servicios especializados de ciertos hospitales. La función policial debe evitar esta crítica, no fiándose únicamente al poder o a la precisión de los medios técnicos puestos a su disposición, sino conservando un aspecto eminentemente humano. Parece peligroso reducir la presencia de la policía en la vía pública a rondas y patrullas en coche, incluso si estos están equipados con radio o terminales conectadas a un ordenador central. En diversos países se manifiesta una tendencia a retornar al agente de policía que recorre a pie un barrio que él conoce y cuyos habitantes también le conocen. No es prudente utilizar los recursos de la técnica y los informes brutos suministrados por la computadora sin control humano; a nuestro parecer, nada puede reemplazar la experiencia y

el olfato en un tema tan delicado como la lucha contra el crimen. Por otra parte, la técnica puede encontrar dificultades o fallas de funcionamiento, contra las cuales conviene protegerse, de la misma manera que debe preocuparnos constantemente la seguridad de la información.

En cuanto a las modificaciones fundamentales de que ha podido ser objeto la noción de función policial, tal como la hemos definido anteriormente, no creemos que las haya habido en el curso de los últimos años. El papel de la policía sigue siendo garantizar la tranquilidad de la colectividad y la seguridad de los ciudadanos, imponiéndoles para ello la observancia de las leyes. Desde siempre, la policía ha intentado adaptarse a las técnicas de su época, a menudo con cierto retraso, otras veces en cambio utilizando técnicas de punta. Sin embargo, cuando consultamos los tratados sobre la policía escritos en el siglo XVIII, observamos que las misiones fundamentales de la policía no han cambiado. El policía trabaja a pie, el gendarme a caballo; actualmente utilizamos automóviles, aviones o helicópteros; la mecanografía ha reemplazado a los ficheros manuales, siendo hoy sustituida por las computadoras. Estas técnicas ofrecen posibilidades más amplias, pero siguen estando al servicio de la identificación de personas o vestigios, así como de la necesidad de encontrar objetos de procedencia fraudulenta. Las técnicas de la policía científica han hecho progresos considerables desde principios

del siglo XX, pero siguen estando orientadas hacia la presentación ante un tribunal, por supuesto con una mayor precisión y menores riesgos de error, de los indicios y elementos de prueba destinados a fundamentar la convicción de los jueces. Podemos perseguir a un carterista, o enviar por radio una orden de arresto para detener a un traficante al bajar del avión; en tales casos, sin embargo, se trata en fin de cuentas de descubrir y detener al autor de un delito. La policía debe adaptarse a las condiciones del mundo moderno, y suele hacerlo; en cambio, la función policial, aunque a veces se ha hecho más compleja, no ha experimentado, a nuestro parecer, modificaciones fundamentales". (350)

Ante este alarmante panorama, coincidimos con lo manifestado por el Dr. Rafael González Moreno, quienes nos dice que efectivamente, "el fenómeno de la delincuencia, que con mucha razón ha sido llamado el cáncer de la sociedad, adquiere proporciones cada día más alarmantes. Tenemos sobrados motivos para inquietarnos, no sólo por el aumento de la criminalidad en términos cuantitativos, sino por la constante aparición de nuevas y más refinadas formas de delincuencia y por la impotencia que en muchas ocasiones muestra la sociedad para combatirlas.

Nadie duda de la importancia que reviste una buena

administración de justicia penal, ya que de ella se derivan la tranquilidad social y la confianza en las instituciones. "Es la última de las vilezas consentir que en la nación no haya justicia", expresó en cierta ocasión el gran jurista español ANTONIO MAURA.

La creciente preocupación social por la criminalidad abrió las puertas a una nueva orientación de la administración de justicia penal, principalmente en el sentido de exigir a los magistrados no sólo la interpretación de las leyes (a lo que antiguamente se reducía su función), sino también el estudio y conocimiento de los delincuentes en su calidad de personas dotadas de una individualidad irrepetible y de una dignidad inviolable. Este nuevo rumbo hizo necesario dotar a la justicia de jueces técnica y moralmente aptos, capaces de estar siempre a la altura de una misión que requiere cualidades de extraordinario relieve, pues proteger a la sociedad y juzgar a un semejante, decidiendo sobre el destino de ambos, es la atribución más alta y delicada que se puede conferir a hombre alguno.

La Criminología y sus ciencias afines han progresado tanto, que ya no es posible juzgar a un delincuente aplicándole fríamente el texto de la ley para dosificarle, con mayor o menor arbitrariedad, una sanción que lo encierra en la cárcel (la "universidad del crimen", como dijera el gran QUIROZ CUARON) y lo somete a un régimen de vida que por lo general resulta contraproducente.

Es muy clara, por lo tanto, la necesidad de capacitar y especializar a los jueces penales para que dejen de dogmatizar sobre delitos abstractos y aprendan a juzgar a hombres concretos, de carne y hueso. De lo contrario, jamás nos libraremos de la justicia farisaica que da más importancia a la letra muerta de la ley que al ser humano, y que pretende justificar su dureza con una mentalidad hipócritamente retributiva que todo lo reduce a términos de virtud y de pecado, de premio y de castigo.

Los nuevos jueces penales ya no deben ser simples juristas, sino también higienistas y terapeutas sociales, profundos conocedores de las causas que dan origen al delito, de los remedios más eficaces para su curación y de las medidas más idóneas para su prevención. Ya no basta el estudio del Derecho. Se impone, además, la necesidad de dar a los futuros jueces una formación especializada en ciencias como la Antropología, la Psicología, la Psiquiatría, la Biología, la Medicina Forense, la Criminalística o Policía Científica y, sobre todo, la Criminología.

La imperiosa exigencia de especializar a los jueces penales, produjo a su vez la necesidad de establecer los correspondientes centros de formación, cuya carencia ya fue notada hace muchas décadas por el italiano ALFREDO NICEFORO, uno de los más insignes representantes del positivismo penal: "¿Dónde aprenden en verdad, dada la organización actual de los estudios superiores, los futuros magistrados y los futuros

abogados, a interrogar ya examinar a un enajenado; a interpretar los gestos de un homicida; a ver despuntar en el alma de un niño la mala planta de la perversidad; a conocer los usos y costumbres, creencias, supersticiones, del bajo mundo delincuente? ¿Dónde aprenden verdadera y obligatoriamente, dada la organización actual de los estudios superiores, los futuros magistrados y los futuros abogados, a ponerse en contacto con nuestra geografía criminal; a realizar una inspección ocular en el lugar de los sucesos; a hacer hablar una huella; a revelar el misterio de un documento?".

De entonces a la fecha, este problema ha venido figurando entre los temas de numerosos congresos criminológicos, penitenciarios y de derecho penal, tales como el Congreso Penitenciario Internacional (Londres, 1925); el Tercer Congreso Internacional de Derecho Penal (Palermo, 1933); el Segundo Congreso Penal y Penitenciario (Berlín, 1935); el Primer Congreso Latino Americano de Criminología (1939); el Primer Congreso Internacional de Criminología Clínica (1958), etc., en los que se ha recomendado con particular énfasis la creación de cursos postuniversitarios de especialización, destinados a la preparación teórica y práctica de las personas llamadas a participar activamente en la administración de justicia penal.

Don LUIS JIMENEZ DE ASUA, destacado penalista español que radicó largo tiempo en Argentina y visitó en numerosas ocasiones nuestro país, tuvo una preocupación constante por la formación especializada de todos aquellos que de una u otra forma colaboran en la administración de justicia punitiva, sin dejar de reconocer que la tarea es difícil y muy vasta, ya que comprende la delimitación funcional y la capacitación de los agentes de la policía; de los agentes del Ministerio Público; de los jueces y magistrados; de los auxiliares de la justicia criminal (abogados, defensores, peritos, etc.); de los funcionarios de prisiones y de los delegados y patronos de libertos condicionales y excarcelados. En México, esta cuestión ha sido de loables preocupaciones e interesantes sugerencias, entre las que destacan las de voces tan autorizadas como Raúl Carranca y Trujillo, Alfonso Quiroz Cuaron, Sergio García Ramírez y muchos mas, los cuales han estado de acuerdo en el establecimiento de cursos universitarios e instituciones ad hoc que tengan por objeto el cultivo de las Ciencias Auxiliares del Derecho Penal, cuyo dominio es condición indispensable para la impartición de justicia penal con profundo sentido humano". (351)

(351) Moreno González Rafael.- "Reflexiones de un Criminalista" Ob. Cit. Págs. 121-124.

Por otra parte la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha Iniciado la aplicación de una moderna técnica criminalística. La novedosa técnica permite, en cuestión de minutos, mediante el más sofisticado sistema computarizado, conocer la marca y tipo de arma que pudieron haber disparado al proyectil que se extrajo del cuerpo del lesionado o fue levantado del lugar de los hechos. Valiosa información ésta para los elementos de la policía judicial o el Ministerio Público, y así poder luchar contra la avanzada criminalidad de nuestros días. Se dice que este tipo de señalamiento es posible, en virtud de que cada fabricante construye el ánima del cañón conforme a sus propias especificaciones en lo referente al ancho de campos y estrías al igual que en lo que respecta al número de estos últimos y al sentido del giro del rayado. Sin dejar de aceptar que en ocasiones diferentes fabricantes coinciden en los datos antes aportados, este hecho no afecta mayormente el fin que se persigue.

De datos obtenidos de la Procuraduría de Justicia del distrito Federal se detectó la información siguiente; que la referida computadora tiene registrada 11.000 armas de fuego de las cuales y en el momento en que se requiera se tienen los datos necesarios, gracias claro esta a un determinado programa especial, con él cual se alimenta a dicho aparato.

Ahora bien, si se quiere conocer la marca que disparo un determinado proyectil, se transmite a la computadora la siguiente información: calibre del proyectil, número de campos y estrías, anchura máxima y mínima de los mismos y, finalmente, sentido de giro del rayado.

La computadora, mediante el procedimiento de eliminación sistemática, descarta, en cuestión de minutos, miles de armas, reportando finalmente la marca o marcas de las armas que pudieron haber disparado el proyectil cuestionado.

Además del sistema antes descrito, también se implementaron los siguientes: el de jurisprudencia, el de control de gestión directiva, el de personal dado de baja, el de llamados a la Policía Judicial, el de registros de armas de cargo y, finalmente, el de placas, licencias automovilísticas y delincuencia.

De esta manera, gracias a los avances de la ciencia y de la técnica, que sirven de sólido soporte a la Criminalística, esta disciplina se convierte cada día más en el azote de los delincuentes y en la esperanza de los que son inocentes.

De todo lo dicho en este apartado se saca como consecuencia que las personas e instituciones que se deberían encargar de luchar en contra de la delincuencia, le otorgan impune-

mente su aportación al delinquir ellas mismas, o mandando a otros a realizar actos antisociales, lo que no se cohonestaba con el cumplimiento de la función esperada.

Por ello se hace indispensable la revisión plena de los sistemas de justicia y de sus instituciones en particular, para que no se caiga en la denegación de ella a quienes forman parte de la mayoría numérica de población, que precisamente coincide con las clases marginadas.

Además de destipificar algunos "delitos" que la costumbre ha consagrado como normales en ciertas poblaciones, hay que discriminalizar algunas conductas y despenalizar otras, particularmente cuando no hay homogeneidad demográfica, como en México, donde hay algunos millones de indígenas, de diversas costumbres y lenguas, a los que es inconveniente aplicar nuestro sistema legal, a menos que se decida caer en la injusticia.

Para evitar la criminogenia de la "justicia" tradicional, que además se ha corrompido, conviene obtener que los tribunales penales, como civiles, no sólo se ocupen de establecer la verdad legal, porque resulta injusta la sentencia cuando no coincide con la verdad real, como acontece predominantemente. La sentencia, así, es un mal que se cierne sobre la parte más débil del juicio, carente de conocimientos, influencias, poderío, o dinero para pagar un buen abogado.

Posiblemente debiera establecerse por parte de los tribunales, un sistema adicional de investigación técnica y oficial de la verdad de cada una de las partes en juicio, mediante la práctica de los consabidos estudios médicos, psicológico, pedagógico y social, a efecto de que el juez pueda valorar la verdad del conflicto, las personalidades biopsicosociales de las partes y sentenciar con equidad.

Habrá también que examinar la efectividad y la utilidad de las penas impuestas a los culpables, tanto en las simples infracciones administrativas como en los delitos, dándose cuenta de los resultados a que conducen, para evitar la reincidencia en el acto reprobado. Igualmente, evitar que se beneficien de la libertad provisional, durante el juicio, los peligrosos y los reincidentes, para evitar así el panorama de quienes se sienten víctimas de la "Justicia", que lo son realmente de la injusticia.

B. EL PODER DISCRECIONAL DE LA POLICIA Y SU CONTROL

A menudo la policía ejerce su poder discrecional resolviendo un asunto sin recurrir a las instancias penales. Suele hacerlo en particular cuando se trata de jóvenes delincuentes, pero asimismo en ciertos casos de conducir automóviles en estado de embriaguez, de perturbación del orden público o de conducta reprobable atribuible a enfermedad mental.

En estos casos, la policía se limita a admonestar, aconsejar, arbitrar o remitir el problema a organismos de salud pública o bienestar social. Esta forma de resolver cierto número de asuntos es una manera de reconocer que la colectividad no siempre desea que las infracciones leves sean tratadas por los poderes públicos mediante el recurso a procedimientos de arresto y acusación.

Como quiera que esta intervención policial puede ser incompatible con el principio fundamental de igualdad ante la justicia, es necesario que las normas que sirvan de base a tales decisiones se anuncien públicamente y se apliquen de manera generalizada. Dichas directrices deben, dentro de lo que cabe; precisar los casos en que se impone la acusación a la resolución del asunto por otros medios; establecer criterios conducentes a la decisión de acusar; exigir que se proceda a la inculpación cuando el asunto no puede resolverse de otra manera.

Si se tienen en cuenta las políticas actuales seguidas en México, sobre la policía; las causas que mejor se presentan a una solución no judicial son: aquellas en que el autor de la infracción es un joven o una persona de edad avanzada; los conflictos familiares; los casos de abuso de alcohol o de drogas, de enfermedad mental o de incapacidad física; los problemas de perturbación del orden público.

Lo que aquí se propone es que precisamente se examinen los puntos siguientes, cada vez que se prevea la posibilidad de una inculpación:

- Si la gravedad de la infracción es de naturaleza tal que un juicio se impone en nombre del interés público;

- Si la colectividad está en medida de soportar las consecuencias del arreglo no judicial de la causa;

- Si teniéndose en cuenta los antecedentes del delincuente y demás elementos de prueba a la disposición de la policía, existen otros medios eficaces de tratar el asunto de tal manera que el delincuente no cometa nuevas infracciones;

- Si en comparación con el delito cometido, las consecuencias del arresto o del enjuiciamiento son excesivamente graves para el inculpado o su familia;

- Si la víctima y el delincuente se conocen y están de acuerdo con una solución amistosa.

Se es plenamente consciente de que pedir a los servicios de policía que no inculpen en ciertos casos y que para ello sigan instrucciones poco conocidas supone explorar un terreno completamente nuevo; imagina además que la puesta

en práctica de tales directivas y criterios puede revelarse en numerosas circunstancias difícil y falaz. Importa sin embargo, que la policía se alentada en este esfuerzo, reciba una formación especializada y, sobre todo, participe en la elaboración de tales normas, indispensables para una administración de la justicia más equitativa y eficaz. Se trata de una tarea de envergadura, dada la formación actual de la policía, la tradición represiva que prevalece en sus filas y los deseos generales del público, más inclinado a la inculpa-ción del delincuente que a soluciones no judiciales.

Con lo anterior se puede afirmar que en una sociedad como la nuestra la policía ejerce sus funciones para la colectividad y en su nombre, utilizando únicamente los poderes que esta última le ha confiado. Por otra parte, la eficaz aplicación de la ley exige que se concedan a la policía poderes adecuados y recursos suficientes para que esta institución pueda realizar con eficiencia las funciones de que la sociedad la ha investido. No obstante, la existencia de un equilibrio razonable entre las exigencias de la seguridad general de la sociedad y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos es indispensable; ello implica la búsqueda de una armonía minuciosa entre los poderes que la policía necesita para realizar sus funciones y el derecho del ciudadano a ser protegido contra hipotéticos abusos de poder de la policía.

"Los poderes más importantes confiados a la policía se refieren a la identificación, al arresto y al interrogatorio de las personas sospechosas, así como a la perquisición y al uso de la fuerza. Dichos poderes, aunque limitados, dependen sin embargo del arbitrio de quienes los aplican. El poder discrecional de la policía puede tener graves consecuencias, sobre todo cuando se trata de delitos leves o de delinquentes menores o primarios; también puede comportar otros peligros, el más importante de los cuales consiste en acarrear desigualdades de tratamiento, ya que los agentes de la policía no actúan de la misma manera, incluso en circunstancias idénticas. Por ello se recomienda a menudo que los funcionarios superiores de los servicios policíacos enuncien ciertos criterios relativos al ejercicio del poder decisonal de los policías, con vistas a desarrollar prácticas uniformes de conducta. Tales criterios no existen en América Latina. A su ausencia se deben, sin duda alguna, los numerosos casos de abusos de autoridad y demás manifestaciones criminales practicadas por las fuerzas policíacas y parapolicíacas parecidas al Escuadrón de la Muerte; la inexistencia de dichos criterios también sirve de base a una evidente discriminación hacia ciertos grupos marginados.

En si, el Poder de Policía, que en su acepción comprende el sistema de regulación interna del Estado, ha ampliado

notablemente su contenido originario a merced a la labor judicial de los tribunales.

Los poderes de policía: "no son ni más ni menos que los poderes de gobierno inherente a toda soberanía en la extensión de sus dominios". (352)

No obstante tal definición, resulta difícil poder precisar en que consiste el poder de policía ya que implica cierta imposibilidad de atribuirla un contenido preciso y límites determinados; por ello el poder de policía es y debe ser, desde el punto de vista de su verdadera naturaleza, no susceptible de definición exacta alguna. De él depende la seguridad del orden social, la vida, la salud, de los ciudadanos, el confort de la existencia en una comunidad densamente poblada, el goce de la vida privada y social y el uso de la propiedad.

Las breves consideraciones precedentes ponen de manifiesto como se dijo la inutilidad de definiciones, ya que existen tantas como autores; lo cual aconseja proceder al examen del concepto "Poder de policía", de su extensión y límites generales, tarea que impone compulsar la jurisprudencia porque si bien el significado de policía cuenta con siglos

(352) Vazquez Ramon F. Poder de Policía.- Editor: F. Díaz Segunda Edición
Pág. 24 Buenos Aires Argentina 1957.

de antigüedad y ha sido objeto de disquisiciones en obras Europeas, particularmente desde el punto de vista administrativo, de la función policial del Estado. La expresión Poder de policía, es en realidad, de creación moderna, traducida de un concepto elaborado por los tribunales americanos, a medida que se plantearon casos particulares en que se debatieron presuntas violaciones a las facultades del Gobierno Federal, de los Estados o de los derechos, libertades y garantías individuales.

"La acción del Estado tendiente a limitar por coacción, dentro de la sociedad organizada jurídicamente, la actividad individual, que si fuera omnimoda llegaría a atentar contra los intereses y vida de aquel, de la colectividad y del individuo mismo; esa acción constituye la exteriorización del poder, cuyo estudio lo intentamos abordar en este apartado. Por lo mismo porque una función de carácter administrativo hallase íntimamente vinculada a una potestad de derecho público, la expresión policía, traduce al mismo tiempo, una función y un poder de Gobierno; poder que se manifiesta en normas tendientes a asegurar y promover el orden social, el bienestar colectivo, la prosperidad y felicidad de todos mediante restricciones y compulsiones". (353)

El poder de policía de un Estado, si bien no es susceptible de ser definido con precisión circunstanciales, debe ser ejercitada, dentro de una esfera limitada y está subordinado a limitaciones constitucionales. Surge de la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos y proveer a la seguridad y buen orden de la sociedad. Conforme a el no existe ninguna autoridad sin restricciones para llevar a cabo la cosa que el público eventualmente desecara. Es el poder de propia protección del gobierno y permite la reglamentación razonable de los derechos de la propiedad, en cuanto sea esencial a la defensa de la comunidad contra el daño.

"El poder de policía del Estado es la potestad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar la armonía de todos, de establecer reglas de buena conducta, calculadas, para evitar conflictos y de establecer normas tendientes a proteger la vida, la propiedad y la salud de los habitantes y del pueblo en general; el poder de Policía que significa, al mismo tiempo, un poder y función de gobierno, un sistema de reglas y una organización administrativa y coercitiva, busca y promueve el bienestar público y actúa como restricción y compulsión". (355).

En conclusión podemos decir que el poder de policía, debe ser interpretado y aplicado con discreción y prudencia, ya que hay tanto peligro en ampliar sus alcances como en limitar su jurisdicción. En su caso corre riesgo la libertad, en otros, el interés social y la autoridad del Estado.

Ante los problemas planteados por la amplitud del poder discrecional de la policía y, en particular, por los abusos a que puede llevar, existen tres soluciones posibles: 1) La reglamentación de su uso; 2) La profesionalización de la policía; 3) El ejercicio de cierto control sobre la utilización de dicho poder". (356)

Pero en sí, ¿En qué consiste este poder discrecional de la policía?

Si bien es cierto que el bien público, procurado, creado y motivado por la sociedad, exige que la policía sea fuerte y eficaz en el mantenimiento del orden social y en la prevención del delito y que al mismo tiempo, el poder policial sea controlado y limitado para que no pueda atentar arbitrariamente contra la libertad individual; la solución es el compromiso, la policía debe ser poderosa pero no tiránica, eficaz pero no demostrar un celo excesivo; debe representar una fuerza imparcial en la sociedad, aunque sometida a cierta forma de control.

Ante estas consideraciones expuestas, se es necesario

(356) L.H.C. Hulsman, José M. Rico y S. Rizkalla, "Fonctions et taches de la police", en Denis Szabó (compilador) (1974). Police, culture et société Montreal, Les Presses de L'Université de Montréal. PP. 11-63.

y se exige analizar más detalladamente sobre este poder discrecional que la institución policiaca tiene y por consecuencia de su control.

El poder discrecional de la policía puede ser definido como "cualquier toma de decisión que no está estrictamente regida por reglas legales, sino que contienen más bien un elemento significativo de juicio personal". (357)

Esta definición comprende las principales características del ejercicio del poder discrecional de la policía, a saber: 1), Una toma de decisión; 2), La ausencia de reglas legales que la limiten, y 3), Un juicio personal. A partir de los mismos elementos, Roscoe Pound precisa que se trata de la autoridad conferida por la ley a un policía o a un servicio de policía para intervenir en determinados casos y bajo ciertas condiciones, según "su propio juicio y su propia conciencia"; al intentar establecer la naturaleza de dicho poder, el insigne jurista anglosajón la sitúa "en la zona intermedia comprendida entre la ley y la moral". (358) Así definido,

(357) Lafave, W. R.: Arrest. The Decision to Take a Suspect into Custody, Boston, Little, Brown, 1965, Pág. 63.

(358) Pound, R.: "Discretion, Dispensation and Mitigation: The Problem of Individual Case", New York University Law Review 1960, Pág. 35.

el poder discrecional se distingue claramente del poder arbitrario, el cual constituye precisamente uno de los peligros de su uso.

"Las leyes deben ser concebidas y presentadas necesariamente en términos generales, no pudiendo por consiguiente prever todas las hipótesis y soluciones que plantean y exigen los problemas sociales relacionados con la acción policial. Si lo hicieran, podrían correr el riesgo de quedar desprovistas de alcance práctico e, incluso, de paralizar la actividad de la policía. Por otra parte, las leyes son a menudo ambiguas e imprecisas, siendo el policía quien, evaluando cada situación, deberá decidir acerca de la manera más "justa de aplicar las". (359) Esta ambigüedad de la terminología legal, consecuencia de la imposibilidad de la norma de prever los detalles de cada caso, puede asimismo resultar de limitaciones en el lenguaje y, en determinadas circunstancias, ser incluso intencional, en la medida en que se intente asegurar una mayor flexibilidad a la legislación.

Aún en la hipótesis de que la ley estuviera exenta de tales defectos, parece evidente que una aplicación total

(359) Cressey, D. R.: The Role of Discretion, Diplomacy and Sub-cultures of Justice in Crime Control, Copenhagen, Debenhawn Juristforbundet Forlag, 1977, Pág. 212.

de las leyes penales no constituye una expectativa realista. Independientemente del hecho que ninguna sociedad dispone de los recursos suficientes para garantizar tal aplicación, la ley penal podría transformarse en algo intolerable "si cada policía, fiscal, juez o agente de intervención correccional cumpliera con sus obligaciones conformándose estrictamente a las reglas legales". (360)

"En diversos países se ha recomendado la elaboración de instrucciones precisas y detalladas sobre el ejercicio del poder discrecional de la policía, fundamentalmente con vistas a desarrollar prácticas uniformes en esta materia". (361) No conviene olvidar, sin embargo, las dificultades antes mencionadas a propósito de la promulgación de las leyes, así como la variada gama de problemas no criminales que la policía debe resolver diariamente y ocupan el 80 por 100 de sus actividades.

De cualquier manera, parece necesario reconocer cierto poder discrecional al policía. Dicho poder podría consistir, según Cressey, en ajustar "la ley de los textos" a "la ley

(360) Breitel, C.D.: Control in Criminal Law Enforcement" University of Chicago Law Review, 1960, Pág. 427.

(361) En Estados Unidos: The Challenge of Crime in a Free Society, President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington, U.S. Government Printing Office, 19867, pág. 95; en Canadá, Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, Justice pénale et correction - un lien à forger, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, pág. 49.

en la calle"(362). La existencia y la puesta en práctica de tal poder constituye una de las principales características del trabajo policial, así como uno de sus aspectos menos conocido.

Reconocer la necesidad del poder discrecional de la policía no supone la aceptación sin reservas del mismo; implica simplemente que se trata de un requisito esencial para un estudio más realista de los medios que deban elaborarse y aplicarse con vistas a resolver los problemas planteados por su utilización.

¿Cómo se ejerce, de hecho, tal discreción? Aunque, en un plano cuantitativo, la mayor parte de las decisiones tomadas por la policía conciernen las funciones sociales y la solución de los problemas diarios con que debe enfrentarse, desde un punto cualitativo las decisiones más importantes son las de proceder a un arresto e intentar una acción contra un infractor.

-El desarrollo de un proceso penal puede compararse a un embudo con una serie de filtros, cada uno de los cuales asegura en principio una doble función; la selección y la distribución de causas. La policía y el ministerio fiscal

(362) Op. cit. nota 4, pág. 205.

constituyen los principales filtros de dicho embudo. Un expediente que franquea "positivamente" estas dos etapas tiene, en el plano estadístico, grandes probabilidades de terminar en una condena.

"En lo que se refiere a la policía, diversos estudios demuestran que este organismo sólo transmite una parte de las causas denunciadas o investigadas, procediendo en determinadas circunstancias a un tratamiento informal de las mismas (negociación con las partes, rechazo de la inscripción de la querrela, aviso oficioso o conminación formal al infractor, política del avestruz cuando el caso es delicado, etcétera). Todo ello supone que una importante proporción de delincuentes queda en libertad antes de se intente contra ellos cualquier acción penal"(363).

La decisión de hacer entrar a un individuo en el circuito de la justicia penal es tanto más importante cuanto de ello depende que un hecho sea considerado como criminal o que, por el contrario, no aparezca en las estadísticas de la delincuencia.

(363) LAFAYE, op. cit., nota 2. 139; TERRY, R. M., "The Screening of Juvenile Offenders", Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, 1967, vol. 58, pág. 163-181; GOLDMAN, N.: "The Differential Selection of Juvenile Offenders for Court Appearance", National Council on Crime and Delinquency, 1963; McCLINTOCK, F. H.: y AVISON, N.H.: Crime in England and Wales London Leineman, 1969, págs. 155-162.

Desde el momento en que la policía dispone de un margen considerable de acción para hacer que un infractor figure o no en sus estadísticas, conviene examinar con mayor detenimiento los criterios utilizados en el ejercicio de su poder discrecional.

"En general, la intervención del policía depende de la evaluación efectuada por él, en términos de coste-beneficio, de sus diversas posibilidades de acción" (364). Sin embargo, puesto que dicha evaluación debe realizarse inmediatamente y basarse, en consecuencia, en una observación rápida de los hechos y de las personas que pueden intervenir en cualquier suceso, parece evidente que las etapas indispensables para adoptar una decisión racional (información, análisis de soluciones posibles, elección de medios de intervención) no podrán ser seguidas y aplicadas fácilmente.

Como vemos, se trata de un problema complejo que depende y está sometido a la influencia de diversos factores, tales como la gravedad del hecho, la reacción de la comunidad, la calidad del control social ejercido por los padres, el deseo de denunciar de la víctima, las condenas anteriores del presunto infractor, la reacción presumible que el policía

(364) WILSON, J. O.: Varieties of Police Behavior, New York, Atheneum, 1968, pág. 83.

espera de los tribunales, la actitud y la apariencia externa del presunto infractor, sus frecuentaciones, la probabilidad de reincidencia y, en lo que respecta a la decisión de arrestar el peligro que la persona sospecha no se presenta a juicio si el policía se limita a entregarle una orden de comparecencia.

Los trabajos de LaFave, indican, además, que la decisión de no acusar a los jóvenes autores de delitos de menor cuantía está relacionada con la extensión de la comunidad; en las ciudades pequeñas, el agente de policía suele conocer bien a la población y sólo recurre en último extremo a la solución judicial. Otros estudios subrayan asimismo la existencia de una correlación entre la aplicación de las leyes y el papel que la policía desempeña en la sociedad: "una investigación sobre los arrestos efectuados en cuatro comunidades diferentes de la región de Pittsburg ha permitido observar índices muy elevados de arrestos cuando las relaciones entre la policía y el público son impersonales y objetivas, y bastante bajas cuando tales lazos son más directos" (365).

El comportamiento policial también varía en forma considerable según los servicios de policía. A este respecto Wilson indica cómo los servicios con alto nivel de entrenamien-

(365) QUINEY, R.: The Social Reality of Crime, Baston, Little, Brown, 1970, págs. 116.

to utilizan su poder discrecional mucho menos a menudo que los cuerpos poco o nada profesionalizados. Por otra parte, el empleo del poder policial puede basarse en ciertas estrategias internas del servicio de policía, por ejemplo, aumentar indebidamente el número de acciones policiales con vistas a probar la eficacia del cuerpo, justificar la solicitud de medios suplementarios o mejorar la imagen ante el público.

Empero, la variable más importante parece ser la manera de reaccionar de la persona que da lugar a sospechas. Si esta última confiesa rápidamente, da la impresión de arrepentimiento e inquietud, la policía tenderá a considerarla como "víctima de las circunstancias" o "recuperable", la tratará indulgentemente y con toda probabilidad no la inculpará oficialmente. En cambio, si su actitud es hostil, irrespetuosa o poco cooperativa, la considerará como una persona "que no respeta la ley" y "la tratará severamente" (366). En tales condiciones, el delincuente no es necesariamente un individuo que ha cometido un acto ilegal, sino sobre todo alguien "cuyo carácter ha sido juzgado desfavorablemente" (367).

(366) WETHERMAN, C., Y PILIAVIN, I.: "Gang Members and the Police". en BORDUA, D. C. (editores), *The Police: Six Sociological Studies*, New York, Wiley, 1967.

(367) HOOD, R. y SPARKS, R.: *Problemas clave en criminología*, Madrid, Guadarrama, 1970, pág. 77.

Finalmente y en determinadas circunstancias (embriaguez, discordia matrimonial, conducta autom6vil, etc.), la policia ejercerá su poder discrecional con fines humanitarios, siendo el espíritu antes que la letra de la ley quien guiará su decisión. En otros casos, la no aplicación de la norma será debida a consideraciones utilitarias; tal es el caso del policia que se abstiene de inculpar al autor de una infracción poco importante con la finalidad de conseguir informaciones referentes a delitos más graves o a una red de malhechores.

Además de presentar importantes consecuencias, particularmente cuando se trata de delitos menores o delincuentes jóvenes y no endurecidos, el poder discrecional de la policia encierra otros peligros.

"En primer lugar, el de acarrear una desigualdad de tratamiento, ya que todos los policias no actuarán de la misma manera en circunstancias idénticas; ciertas investigaciones efectuadas en los Estados Unidos señalan un trato diferente y discriminatorio hacia los negros, las clases menos privilegiadas y las bandas de adolescentes" (368).

(368) CAMERON, M. O.: The Booster and the Snitch, Illionois, Free Press of Glencoe, 1964; SKOLNIK, J.H.: Justice without Trial, New York, Wiley, 1966, págs 80-86; WILSON, op. cit., nota 9, págs. 83-139.

En segundo lugar, el de los errores y excesos cometidos en el ejercicio del poder discrecional. El hecho de ser poseedor de un poder legal casi absoluto y de un poder real extensible a voluntad, así como el carácter impreciso y anticuado de ciertas legislaciones dan a menudo como resultado que el policía sobrepasa los límites de la legalidad. Los abusos policiales afectan la mayor parte de las actividades de los servicios del orden: control de identidad, pesquisas, registros de personas y vehículos, interrogatorios, escucha electrónica, etc.

Así pues, ante los problemas planteados por la extensión del poder discrecional de la policía y, en particular, por los abusos a que puede conducir, tres soluciones son posibles: la reglamentación de su uso, la profesionalización del servicio y el ejercicio de un control eficaz sobre las actividades policiales.

Con respecto a la reglamentación, una importante enmienda del código penal canadiense, efectuada en 1969, limitó el poder de arrestar sin mandato a los casos en que el interés público no pueda ser protegido de otra manera; en la definición de tal interés público se tendrán en cuenta todas las circunstancias de la infracción, incluyéndose en las mismas la identificación del presunto delincuente, la conservación de los elementos de prueba, la probabilidad de reincidencia y la garantía razonable de que la persona se presentará ante el

tribunal. Este tipo de reglamentación forma parte del proceso de despenalización, considerado como una de las soluciones posibles a la crisis que desde hace bastante tiempo está atravesando la administración de la justicia penal en la mayoría de los países.

En lo que atañe a la profesionalización, una formación básica de mejor calidad, así como un programa de formación permanente, la representatividad del personal con respecto a la población a la que deberá servir, el reclutamiento de un personal profesional civil, la preponderancia de la competencia sobre la antigüedad en la atribución de promociones y la limitación de la acción policial al sector de la criminalidad representan criterios válidos para una verdadera profesionalización de los servicios policiales y podrían aportar, aunque sólo fuese parcialmente, una solución al problema de los errores y abusos cometidos por la policía.

La última solución consiste en el ejercicio de un control efectivo y eficaz sobre el conjunto de las actividades policiales.

1.- EL CONTROL SOBRE EL PODER DE POLICIA

Uno de los principales problemas con que debe enfrentarse una sociedad democrática es el referente a la manera

de garantizar eficaz y satisfactoriamente la protección de los ciudadanos contra el poder arbitrario, el abuso o la indiferencia de la policía. Las soluciones ideales de este problema podrían ser la instauración de un programa adecuado de selección y formación del personal policial, la promulgación de directivas inteligentes y la existencia de una buena administración. Sin embargo, a falta de un sistema semejante, el recurso más eficaz sigue siendo el control que diversos organismos, internos o externos, pueden ejercer sobre las actividades policíacas.

El control que la misma policía ejerce tanto sobre sus miembros como sobre las actividades de éstos parece ser no sólo la forma más clásica de vigilancia, sino también la que ofrece mayores garantías de eficacia. En efecto, la aceptación de cualquier mecanismo de control puede ser tanto más fácil y completa cuanto que los policías consideran que dichos mecanismos de control, aplicados por sus colegas o por sus superiores, forman parte integrante del sistema policial. Parece, además, prácticamente imposible que un organismo de vigilancia ajeno al cuerpo policial pueda remplazar a los numerosos niveles jerárquicos de control ya existentes en la policía.

Ciertos países poseen sistemas disciplinarios bastante perfeccionados. No obstante, varias investigaciones han

demostrado que dichos comités disciplinarios ejercen un control teóricamente eficaz, pero insuficiente en la práctica, ya que el policía comparece ante colegas que comparten fácilmente su punto de vista, están formados en la misma escuela y han sentido todos los tentación de salir del paso gracias a varias artimañas.¹² El carácter casi militar de la policía latinoamericana, que posee, en general, comités de disciplina, favorece, en la práctica, una aplicación correcta de esta forma de control interno. Sin embargo, numerosos ejemplos demuestran la participación de varios oficiales superiores de la policía -a menudo con la complicidad de las más altas autoridades políticas del país- en la comisión de abusos y crímenes. Ya hemos citado, al estudiar el problema de la tortura o de la brutalidad en los locales de ciertos servicios de policía, múltiples casos de tales comportamientos, generalmente impunes. Sería ilusorio pensar que, cuando tales casos tienen lugar, los principales jefes de la policía van a proponer la formación de consejos disciplinarios encargados de juzgar y condenar las prácticas que ellos mismos han autorizado.

"En cambio, los controles procedentes del exterior pueden dar resultados más eficientes. En primer lugar, el control ejercido por el legislador al hacer adoptar por el sistema de leyes fundamentales del país (constitución, declaración de derechos, código penal) los principios esenciales que deben regir la actividad policiaca, así como las condiciones y límites de la misma. En virtud de esta práctica, la ley suele

prever numerosos recursos para hacer cesar la detención injustificada de una persona y ponerla en libertad, así como para obtener la anulación del procedimiento en caso de violación de los derechos del individuo arrestado y declarar inadmisibles, durante el juicio, las pruebas recogidas mediante actos irregulares. Además de los recursos ordinarios, diversos países latinoamericanos prevén otros recursos especiales, como el habeas corpus o el amparo". (369) El procedimiento llamado habeas corpus, importado de Inglaterra, ha sido introducido en las constituciones o en la práctica de la mayoría de los países (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela). "El procedimiento de amparo, de origen mexicano, es asimismo un recurso especial de gran eficacia; permite comprobar la regularidad de los actos de la administración que violan las garantías individuales. Este recurso ha sido tan frecuentemente utilizado en México que, en 1956, ha sido necesario efectuar una reforma judicial, ya que el tribunal supremo se encontraba en presencia de unos 35 mil casos anuales de los que no podía ocuparse; por esta razón, se crearon varios tribunales con la única finalidad de recibir las demandas de amparo". La constitución brasileña de 1934 introdujo el procedimiento llamado mandato de segurança, el cual combina

(369) Nations Unies (1964), Etude du droit en vertu duquel nul ne peut être arbitrairement arrêté détenu ou exilé, Nueva York.

los efectos del habeas corpus con los del amparo mexicano y con los de los writs norteamericanos.

El control externo también puede emanar del poder judicial, ya que ciertas irregularidades cometidas por la policía pueden comprometer la responsabilidad civil o penal de esta última. Sin embargo, la obtención de pruebas sobre hipotéticas infracciones cometidas por la policía parece difícil; diversas investigaciones muestran la repugnancia natural de los fiscales a presentar una acción penal contra la policía, ya que el éxito de su trabajo depende, en gran parte, de la colaboración de dicho organismo. De la misma manera, el ejercicio de una acción civil en reparación de daños y perjuicios como consecuencia de una intervención policiaca ilegal sólo ofrece, en la mayoría de los casos, una protección ilusoria.

Finalmente, las autoridades políticas también pueden ejercer cierto control sobre las actividades policiacas. Aunque en los países europeos y norteamericanos se tiende a proteger a la policía de cualquier ingerencia política, en América Latina dicha intervención ha sido a menudo la única fórmula capaz de sancionar determinados escándalos políticos. Tal ha sido el caso de Brasil, donde el propio presidente de la República ordenó, en agosto de 1973, la expulsión de veinte agentes de la policía federal de Brasilia y de cuarenta y tres miembros del mismo servicio en Sao Paulo.

En resumen, podemos preguntarnos en qué medida estos problemas de control quedan reducidos a menudo a una simple cuestión técnica o judicial, sin real eficacia.

Ciertos autores afirman que la evolución de la policía comprende tres fases. La primera, llamada "criminal", se caracteriza por una policía que se recluta entre un tipo de individuos con una personalidad inflexible, incluso cruel, poderosos pero con una formación somera. La segunda fase, la del "empirismo", ha producido una policía que empieza a tomar en consideración la formación de su personal y se esfuerza en evitar el recurso a la fuerza pura y simple. Finalmente, la fase "científica", es decir, aquella en que la policía ejecuta sus funciones con un auténtico profesionalismo. Por regla general, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran aún en la primera de dichas fases de desarrollo de la policía; pocos han alcanzado la etapa "empírica" y prácticamente ninguno la última fase.

Para algunos Autores, como José María Rico el Control del Poder policial debe iniciarse con un buen programa de selección y formación del personal, la elaboración y aplicación de directrices discutidas y aceptadas tanto por los diferentes niveles de la jerarquía policial como por el público, una adecuada administración del servicio constituyen en si soluciones ideales al problema de las irregularidades cometidas por

los miembros del cuerpo. Sin embargo, ante la carencia o las insuficiencias de un sistema semejante, el recurso más eficaz sigue siendo por lo menos en el plano teórico, el control que diversos organismos, internos o externos, pueden ejercer sobre las actividades policiales.

¿Cuáles deberían ser el alcance y las modalidades de tal control?.

Como los demás organismos públicos y privados, la policía esta sometida a un control general que puede adoptar diversas modalidades según los diferentes sistemas de gobierno. No obstante, cuando los especialistas analizan el problema del control sobre la policía lo hacen con una perspectiva restringida, refiriéndose esencialmente a las violaciones de las instrucciones internas del servicio, a los excesos en la manera de tratar a los ciudadanos (falta de cortesía, brutalidades, etc.), a los abusos en el ejercicio de determinados poderes relacionados con la lucha antidelictiva (arresto, registro, detención, interrogatorio, etc.) y a los comportamientos claramente ilegales (corrupción, robos, defraudaciones etc.).

Existen diversas formas de control sobre las conductas humanas (autocontrol, control informal y formal, etc.) que teóricamente podrían aplicarse a las actividades policia-

les. Sin embargo, la tipología más frecuentemente utilizada por la mayoría de los autores que han escrito sobre el tema es la que distingue entre control interno y control externo. Ni que decir tiene que los mecanismos referentes a estas dos formas de control pueden adoptar -y de hecho adoptan a menudo- aspectos formales e informales.

Conviene establecer, por otro lado, una clara distinción entre las nociones de "control informal" e "influencia" sobre la policía. Estos dos conceptos se suelen confundir, ya que cualquier tipo de control puede ser considerado como una influencia sobre la policía y que, inversamente, desde un punto de vista práctico, determinadas influencias sobre dicho organismo (intervención de las autoridades políticas en el nombramiento del director del servicio, presiones procedentes del sector económico, etc), constituyen modalidades más o menos veladas de control. El problema de las influencias sobre la policía queda excluido de nuestro análisis.

En este sentido podemos hablar de 2 tipos de Control; Interno y Externo.

a). CONTROL INTERNO.

Parece evidente que la mejor manera de tratar la mala conducta policial es prevenirla gracias a métodos apropia-

dos de selección y formación del personal, a un reciclaje, a mutaciones frecuentes y a la sindicación del mismo, así como a la elaboración de directrices claras y precisas en lo que respecta a las relaciones entre la policía y la comunidad. A pesar de todas estas posibilidades, también parece obvio que la existencia de un sistema de control permanente constituye una necesidad en toda sociedad democrática.

El control que la propia policía puede ejercer sobre sus miembros parece ser no solamente la forma más tradicional de vigilancia, sino también la que ofrece las mejores garantías de eficacia.

Dos razones fundamentales justifican la existencia de tal control interno. La primera parte del supuesto que una policía democrática debe aceptar necesariamente un mecanismo cualquiera de supervisión. Ahora bien, tal aceptación será tanto más fácil y completa cuanto que los policías consideran que dicho mecanismo de control, manipulado por sus colegas y superiores, forma parte integrante del servicio. La segunda, porque cualquier organismo de vigilancia exterior a la policía podrá reemplazar difícilmente a los numerosos niveles jerárquicos de control existentes.

Un buen sistema de control interno debiera reunir teóricamente cierto número de condiciones: ser eficaz e impar-

cial, aplicarse mediante un procedimiento rápido y riguroso, aunque protector de los derechos de los policías acusados, a quienes se garantizará la posibilidad de ser escuchados y debidamente representados, prever sanciones proporcionadas a la falta cometida, permitir que las quejas de los ciudadanos sean encaminadas correctamente a las autoridades competentes y, finalmente, asegurar el máximo de publicidad a las operaciones de control, único medio de demostrar a la colectividad a la vez que ciertos abusos son debidos a una o varias personas y no al servicio en general y que los autores son sancionados en forma adecuada.

"Un importante estudio sobre la mala conducta de la policía de la ciudad de Nueva York ilustra claramente y de manera global el proceso utilizado y los medios empleados por la administración de un servicio policial para resolver desde dentro el problema de los excesos o abusos de sus miembros" (370). Dicho estudio comprende un período de once años y analiza los expedientes disciplinarios de 1.915 policías reclutados en 1957. Sus resultados indican que el 41.7 por 100 nunca fueron acusados durante el período estudiado, que el 58 por 100 fueron objeto de por lo menos una queja, el 30,6 por 100 de dos quejas al menos el 16 por 100 de tres

(370) COHEN, B.: The Police Internal Administration of Justice in New York. City, New York, Rand Co., 1970.

o mas denuncias (un policia fue objeto de 16 quejas durante el mismo periodo). 204 acusaciones por conducta criminal fueron examinadas por las secciones correspondientes de investigacion -144 de las cuales se referian a casos de corrupcion" (371), lo cual supone una media anual de 19 acusaciones, pero unicamente el 15 por 100 de las mismas dieron lugar a un proceso interno. De los 23 casos juzgados efectivamente, 11 se terminaron con decisiones severas (multa superior a diez dias de sueldo, suspension, despido); los demas fueron rechazados o absueltos. Asi pues, de los casi 2.000 casos analizados, unicamente cinco policias fueron expulsados del servicio por razones disciplinarias.

Ante tales resultados, suficientemente elocuentes, el autor concluye su estudio exponiendo una serie de preguntas, cada una de las cuales constituye un tema de preocupacion e investigacion. ¿Garantizan los procedimientos utilizados que todas las denuncias relacionadas con la mala conducta policial son encaminadas hacia los servicios pertinentes? ¿Se emplean sistemáticamente ciertos métodos intimidantes con vistas a que el querellante retire la acusación? ¿Se utilizan criterios apropiados para decidir si una denuncia debe dar lugar a un juicio en el interior del servicio? ¿Se usan realmente en estos casos los poderes de investigación de que

(371) Véase a este respecto The Knapp Commission Report on Police Corruption, New York, George Braziller, 1973.

dispone la policía? ¿Son adecuadas las sanciones pronunciadas contra los agentes convictos de abusos? ¿Cómo es posible que un servicio siga empleando a agentes con numerosas inculpaciones de mala conducta? ¿Informan los cuerpos policiales al querellante y al público sobre los procedimientos disciplinarios y las decisiones adoptadas eventualmente? ¿Existe de hecho una distinción neta y apropiada entre el sistema interno de justicia aplicado por los servicios de policía y el sistema ordinario de justicia penal?.

La comparación de los resultados referentes a la ciudad de Nueva York con los datos relacionados con las faltas cometidas por los miembros de otros servicios de policía y su tratamiento dan lugar a algunas consideraciones suplementarias. Efectivamente, si se tienen en cuenta que los organismos que registran las denuncias y deciden de su destino ulterior difieren según los servicios de policía, es oportuno preguntarse si la existencia de un mecanismo de control compuesto por un personal no policial no contribuye a aumentar las reticencias de la policía con respecto a las consecuencias de las denuncias, lo que podría traducirse en la práctica en un número mucho más restringido de causas registradas. "Diversas investigaciones efectuadas en el estado americano de Michigan, así como en Filadelfia y San Diego muestran al respecto que las quejas de los ciudadanos son consideradas como ataques injustificados contra el servicio y que los policías suelen utilizar

métodos capaces de desalentar a eventuales querellantes, el más frecuente de los cuales consiste en acusar al ciudadano por se autor de un falso informe e incluso en detenerlo por este motivo" (372).

Por consiguiente, los comités disciplinarios ejercen un control teóricamente eficaz, aunque insuficiente en la práctica, ya que "el policía comparece ante colegas que comparten fácilmente su punto de vista son formados en la misma escuela y han tenido todos la misma tentación consistente en terminar con éxito una encuesta gracias a alguna anomalía" (373). Todo ello, sin contar con las consecuencias que actualmente puede tener en esta materia la intervención de los sindicatos.

El escaso número de denuncias estudiadas y sancionadas puede además hacer creer a los policías que el servicio les garantiza la inmunidad en caso de mala conducta, en especial cuando los resultados de las decisiones adoptadas como consecuencia de dichas infracciones disciplinarias no se hacen públicas, como es el caso en la mayoría de los países europeos.

(372) Task Force Report, The Police, The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Washington, U. S. Government Printing Office, 1967, págs. 194-195

(373) Commission d'enquete sur l'administration de la justice en matiere criminelle et pénale au Québec, La société face au crime, vol. 5, Omnibus, Québec, Editeur officiel du Québec, 1970, págs. 74-75.

Así pues, parece evidente que los mecanismos internos de control sobre la policía no son ni suficientes ni eficaces. ¿Qué ocurre con respecto a los mecanismos externos?

b). CONTROL EXTERNO.

Como las operaciones de cualquier otro organismo administrativo del Estado poseedor de cierta autoridad, las de la policía deben ser objeto, en una sociedad democrática, del control ejercido por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales han confiado a la policía tareas específicas, aunque con modalidades y en grado diversos. A estos tres niveles de control puede añadirse el procedente de la colectividad.

1). EL LEGISLADOR:

La forma más pura de control formal sobre la policía es, sin duda, la ejercida por el legislador al introducir en el sistema de leyes fundamentales del país (Constitución, Declaración de Derechos, Código, Código Penal, etc.) los principios esenciales que deberán regir la actividad policial, así como las condiciones y los límites del ejercicio de dicha actividad.

También es el legislador quien, en última instancia,

es responsable de ciertas críticas dirigidas contra la policía. En efecto, él es quien, al multiplicar leyes y reglamentos (en particular, en sectores controvertidos), incrementa los contactos de la policía con los ciudadanos y, por consiguiente, las probabilidades de abusos y quejas. El es además quien, al permitir formulaciones legales vagas e imprecisas (por ejemplo, en los sistemas anglosajones, las nociones de "motivos razonables y probables" en materia de arresto y pesquisa, de "la fuerza necesaria", etc.), ocasiona indirectamente gran parte de los conflictos en los que la policía suele encontrarse implicada. Finalmente, él es quien, al sancionar conductas que no debieran estar previstas necesariamente en un código penal pero que la policía tendrá que aplicar, contribuye a que los miembros de este servicio sean considerados como chivos expiatorios ideales.

Como puede verse, en la práctica el control del legislador, aunque muy indirecto, parece determinante, ya que rige y condiciona los controles más directos que pueden ejercer sobre las actividades policiales los demás organismos de la administración de la justicia penal.

2). MINISTERIO PUBLICO.

En México, el Ministerio Público es considerado como la máxima Autoridad de los policías judiciales y por

consecuencia de todas y cada una de las actividades que ejecuten o intenten llevar a cabo, tal y como lo describimos en el capítulo IV, sin embargo en el mundo fáctico nos damos cuenta que los policías tienen un poder desmedido e incluso con cierta autonomía e independencia del Ministerio Público, motivo por el cual se llevan a cabo infinidad de desmanes, arbitrariedades e injusticias; todo ello son mas que razones suficientes para que el Ministerio Público tome o retome ciertas medidas internas, (en sus leyes orgánicas), como externos (Castigos) para un mejor control sobre el poder que la policía judicial ejerce, demuestra e impone en nuestro país.

Aunque en los países de common law el ministerio público es teóricamente el principal responsable de la aplicación de las leyes penales, en realidad no posee un poder de vigilancia general sobre el conjunto de las actividades policiales, sino únicamente sobre las que se refieren a la acción penal. Por consiguiente, se trata de un control limitado, en particular si se tiene en cuenta que las actividades no criminales de la policía sólo representan aproximadamente el 80 por 100 del conjunto de las funciones de dicho servicio.

Con respecto a los casos de su competencia, ¿en qué forma ejerce el ministerio público su poder de control sobre la policía?

En Estados Unidos y Canadá, las prácticas difieren de una jurisdicción a otra, aunque, en general, los procuradores suelen consultar a los policías antes de acusar oficialmente a un individuo. Esta revisión sistemática de casos contribuye a la elaboración de reglas o normas que los policías deberán seguir en lo sucesivo. Dichas instrucciones o directrices, comunicadas a veces formalmente y otras informalmente a los servicios de policía, serán aceptadas y seguidas por estos en la medida en que los policías consideren al ministerio público como una persona interesada seriamente por la presentación efectiva de las causas ante los tribunales. De hecho, el control que ejerce el fiscal parece bastante ilusorio, especialmente en lo que se refiere a las acciones penales intentadas contra policías, ya que los procuradores dependen casi completamente de las fuerzas de orden público para detener a los delincuentes y reunir las pruebas capaces de hacerlos condenar.

En Francia, la Policía Judicial está sometida a la vigilancia del procurador general y el control de la Cámara de acusaciones. En realidad, las relaciones entre el primero y los oficiales de policía son demasiado lejanas.

"Si los magistrados nunca inspeccionan las comisarias de policía, si los comisarios no le rinden cuenta periódicamen-

te de sus actividades, y si el Procurador de la República no dirige efectivamente el trabajo de los oficiales y agentes de policía de su jurisdicción... es porque entre magistrados y oficiales de policía judicial no existe un verdadero lazo jerárquico"(374).

Ya que los primeros dependen administrativamente del Ministerio de Justicia, mientras que los segundos están colocados bajo la autoridad de los ministros del Interior o del Ejército. Por otra parte, el recurso ante la Cámara de acusaciones es una solución inoperante, puesto que las disposiciones del Código de procedimiento penal a este respecto nunca se han aplicado desde hace ciento cincuenta años. Además, la práctica parece indicar que, de la misma manera que los policías no desean en cada caso informar al ministerio público de sus actividades, éste tampoco parece interesado en estar informado de todos los delitos cometidos en el territorio francés; de ello resulta que, al no tener una información regular sobre las infracciones cometidas, tampoco puede ser tenido fielmente al tanto de las acciones policiales ilícitas.

3). JUEZ.

"En el cumplimiento de sus funciones, los policías

(374) LAROCHE-FLAVIN, Ch: La machine judiciaire, Paris, Seuil, 1968, pág. 101.

pueden incurrir en culpabilidad a causa de múltiples irregularidades. Estas implican a veces la responsabilidad penal o civil del autor e incluso, en determinados casos, tiene como consecuencia la no admisión ante los tribunales de las pruebas obtenidas gracias a ellas. La existencia del concepto de "prueba recogida ilegalmente" y, por consiguiente, no válida ante la justicia, puede considerarse como una forma de control de la conducta policial extremadamente importante, ya que favorece la autodisciplina y la canalización de todas las energías investigadoras de la policía dentro del marco fijado por la ley.

Sin embargo, es difícil conseguir pruebas penales contra los policías acusados de haber cometido alguna infracción o irregularidad. Varias investigaciones efectuadas en Estados Unidos indican la aversión natural del ministerio fiscal por intentar acciones penales contra la policía, ya que el éxito de su trabajo depende casi enteramente de la colaboración de dicho organismo" (375).

"Se observa el mismo fenómeno en Francia, hasta tal punto que algunos autores han denunciado "el apoyo incondicional de la justicia a la policía (376). En este país, el código penal reprime las violencias y sevicias a que pudieran librarse

(375) COHEN: Op. cit., nota 16; The Police, op. cit. nota 18, págs. 198-199.

(376) LANGLOIS: Op., cit.; nota 14.

los agentes del orden. Sin embargo -subraya Pisier-Kouchner-, "hasta 1950, sólo ha habido cuatro inculpaciones, y las estadísticas no reservan ninguna rúbrica a las infracciones cometidas por los funcionarios" (377). Además, la violación de domicilio efectuada por un policía rara vez da lugar a condena, cuando el código penal prevé para una infracción de este tipo penas relativamente severas" (378). De hecho, los agentes de policía parecen gozar de un régimen de inmunidad frente a la justicia.

Así, pues, a causa de la existencia de ciertos principios fundamentales del procedimiento penal (in dubio pro reo, etc.), de las dificultades inherentes a la prueba y de determinadas prácticas (en Francia y otros países europeos, abandono de diversos poderes de instrucción a la policía judicial), el control judicial ejercido a través de la responsabilidad penal del policía no parece presentar garantías serias de eficacia.

A veces, en lugar de la acción penal o como complemento de ésta, las víctimas de ciertos procedimientos ilegales utilizados por la policía pueden obtener la reparación de daños y perjuicios intentando una acción civil. Como la medida precedente, ésta sólo ofrece en la mayoría de los casos una protección ilusoria, ya que a menudo las víctimas de arrestos

(377) PISIER-KOUCHNER, E.: La responsabilité de la police, París, PUF, 1972 pág. 10.

(378) Ibid; pág. 6.

o detenciones ilegales son individuos económicamente débiles, con escasas o nulas posibilidades de consultar a un abogado o a cualquier organismo especializado para obtener reparación, o con pocos deseos de hacerlo por estar convencidos de que, en el mejor de los casos, la indemnización que eventualmente puedan recibir será igual o inferior a los costos judiciales. Incluso las personas con recursos suficientes no suelen intentar contra la policía acciones civiles en reparación de daños a causa de otros obstáculos que encontrarán en su camino. En Estados Unidos, por ejemplo, este problema plantea importantes problemas técnicos.

"Los sueldos de los funcionarios no se pueden embargar en principio, siendo difícil por consiguiente la ejecución de las decisiones adoptadas contra ellos. La situación es apenas mejor cuando dichos funcionarios están protegidos por una garantía, la cual a menudo sólo se aplica a los daños causados por el funcionario en el ejercicio de su cargo. Los tribunales han decidido que el empleador del policía -municipio o Estado- no es reponsable civilmente por los errores cometidos por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones oficiales. Si tal funcionario abusa de su autoridad o sobrepasa sus atribuciones, consideran que ha actuado a título personal y que la responsabilidad del empleador no está en juego"(379).

(379) ANCEL. M., y SCHWARTZ, L. R.: Le systeme pénal des Etats-Unis, Paris Editions de l'Epargne, 1964, pág. 153.

En Francia, el Estado es responsable del funcionamiento de la policía, como lo es asimismo del conjunto de los servicios públicos. Sin embargo, el principio de tal responsabilidad sólo se ha admitido en 1905 por lo que se refiere a la policía administrativa, y en 1952 en la que atañe a la policía judicial. Con respecto a la primera, son los tribunales administrativos los únicos competentes para apreciar la responsabilidad del Estado. El reconocimiento de dicha responsabilidad está subordinado, según los casos, a condiciones diversas: a veces la víctima deberá probar la existencia de una falta (grave cuando las actividades policiales presentan dificultades especiales, ligera cuando no las ofrecen), otras sólo tendrá que invocar un daño manifiestamente anormal y grave, incluso si no existe ninguna falta imputable al policía (por ejemplo, uso de armas o artefactos que suponen riesgos excepcionales para las personas y los bienes). En cuanto a la policía judicial, el principio tradicional era el de la irresponsabilidad del Estado en esta materia. El Consejo de Estado siempre se declaró incompetente para juzgar los actos dependientes de tal servicio. Lo mismo hicieron siempre los tribunales en lo que respecta a las acciones civiles en reparación de daños y a la condena eventual del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia cambió radicalmente en 1952, admitiendo la competencia de los tribunales en estos últimos casos, y las decisiones ulteriores han confirmado progresivamente dicha tendencia.

Una parte apreciable de las disposiciones legales que en ciertos países rigen la conducta policial se ha desarrollado a partir de algunos casos de especie, con respecto a los cuales los abogados defensores han atacado ante los tribunales superiores de justicia diversos procedimientos utilizados por la policía. Tal es el caso de Estados Unidos, donde una serie de decisiones del Tribunal Supremo han impuesto, en aplicación de varios artículos de la Constitución, un conjunto de reglas que la policía deberá respetar en lo sucesivo. Dichas decisiones cubren sectores tan diversos como el arresto, la pesquisa, el interrogatorio, la confesión, el uso de la escucha electrónica y de informadores y los derechos fundamentales (defensa completa, no testimoniar contra sí mismo, ser informado de sus derechos), y tienen por objeto ofrecer una nueva forma de control judicial contra ciertos métodos abusivos empleados por la policía. Sin embargo, una ley sobre el control de la criminalidad votada en 1968 por el Congreso americano (Omnibus Crime Control Act) ha reducido considerablemente el alcance de las decisiones mencionadas del Tribunal Supremo. Las disposiciones de esta última legislación, aunque ofrecen a las fuerzas policiales nuevas e importantes posibilidades de lucha contra el crimen, representan un paso atrás en la vida de democratización de la policía, ya que suprimen en la práctica un medio considerable de control sobre las actividades de dicho organismo.

Entre otros organismos de control policial, de carácter externo, tenemos o deberíamos tener a las autoridades políticas, locales, regionales, estatales o nacionales, las cuales plantearan serios problemas y las soluciones adecuadas que regular la actividad policiaca y no solamente inbuirse en actitudes exclusivamente partidistas todo ello como una adecuada ingerencia política en el dominio de la policía; al mismo ciudadano; quien con valor cívico tendrá como misión fundamental; la protección del mismo ciudadano con el que convive o se rodea día con día, en su trabajo, colonia transporte, etc., denunciando todos los abusos de La Policía; a los organismos comunitarios, independientemente de la denominación que se les de, ya que representan una tentativa de compromiso entre la necesidad de un control popular sobre la policía y la exigencia de cierto grado de independencia operacional de dicha institución.

Las críticas fundamentales dirigidas contra este tipo de organismos son: su escasa capacidad de control, a causa del carácter no coercitivo de sus decisiones; su aspecto burocrático (procedimiento complicado, lento y oneroso); las restricciones de su mandato, que sólo les permite examinar ciertas dimensiones de la conducta policial; su inadecuado sistema de investigación; y, sobre todo, la reticencia de los servicios de policía frente a ellos.

C. COMO DEBE SER LA POLICIA JUDICIAL EN NUESTRA SOCIEDAD.

Realmente la pregunta anterior en mi concepto resulta un tanto difícil contestarla, puesto que nuestros ideales como estudiosos del derecho son siempre objetivos y en el sentido de buscar perfeccionar todo lo concerniente al delito, al delincuente y a la administración de justicia, sin embargo esto solo queda en eso, en un simple ideal porque son tantos los factores y circunstancias que engloban nuestra preocupación para poder precisar al tipo de policía que en verdad requiere y necesita nuestra Sociedad.

En el anterior apartado realizamos algunas reflexiones, sobre el abuso del poder y la mal estructuración de nuestra Policía Judicial y la forma en que no con el paso del tiempo va arrastrando a quienes dependen de él en una inequívoca corrupción y desajuste en esta parte de nuestro sistema judicial; mas no quitando méritos a tales reflexiones, analizamos algunos puntos filosóficos-jurídicos que consideré relevantes para incertarlos en este inciso.

El desarrollo de cierto orden de actividades individuales y colectivos y formas nuevas de esas actividades han determinado y siguen determinando una acción de gobierno en ejercicio de facultades inherentes a la defensa de los intere-

ses de la Comunidad del orden institucional, de la seguridad y del bienestar social.

Este poder es parte de la soberanía y su aplicación por los Organos de Gobierno lo exterioriza y lo consagra.

La Policía de un Estado debe buscar no solo preservar el orden público y prevenir ofensas contra el Estado mismo, sino también el establecer para la vida de relación de los ciudadanos, aquellas reglas de buenas maneras, y de buena vecindad y orden social que se suponen suficientes para prevenir un conflicto de derecho y para asegurar a cada uno el goce ininterrumpido de lo suyo propio hasta donde es razonablemente compatible con igual goce de derechos de los demás.

La Policía debe buscar al mismo tiempo que el ejercer su poder, una función de gobierno, un sistema de reglas y una organización administrativa y coercitiva, el buscar y promover el bienestar público, actuando con restricción y cumplimiento.

La Policía debe quedar regulada estrictamente en un sistema de gobierno interno del Estado remarcándole clásicamente sus funciones especiales para el que fue creado. La acción del Estado, tendiente a limitar por coacción, dentro de la Sociedad organizada jurídicamente, la actividad indivi-

dual, que si fuera omnimoda llegaría a atentar contra los intereses y vida de aquél, de la colectividad y del individuo mismo, esa acción reguladora, constituye la exteriorización del poder proyectado en la Policía.

La expresión Policía, remarca una función de carácter administrativo y se halla íntimamente vinculado a una potestad de derecho público y al mismo tiempo en una función y un poder de gobierno, poder que se manifieste en normas tendientes a asegurar y promover el orden social, el bienestar colectivo y la prosperidad y felicidad de todos mediante restricciones y obligaciones al cumplir los mandatos de nuestra Autoridad. Ante ello, la libertad individual, común y natural, queda, de esa manera, supeditada a las exigencias superiores de la comunidad pero no ilimitada y arbitrariamente para el abuso que hacen en el ejercicio de sus facultades que la Ley les concede.

La Policía de un Estado, en su sentido amplio, comprende de su total sistema de regulación interior, por el cual el Estado busca, no solo preservar el orden público y prevenir ofensas contra el Estado, sino también establecer para la vida de relación de los ciudadanos, aquellas reglas de buenas maneras y de buena fe que se suponen suficientes para prevenir un conflicto de derechos y para asegurar a cada uno el goce

ininterrumpido de los suyo propio, hasta donde es razonablemente compatible con igual goce de derechos de los demás.

Si bien es cierto que no podemos definir en si el poder que la Policía tiene en un Estado ni es susceptible de ser precisado circunstancialmente, debe ser ejercitado dentro de la esfera limitada y por consiguiente quedar subordinada a las limitaciones constitucionales, surgiendo como una obligación del propio Estado, el de proteger a sus ciudadanos y proveer a la seguridad y buen orden de la Sociedad. Conforme a él no existe ninguna autoridad ni restricciones para llevar a cabo la cosa que la misma Sociedad desea, es decir, es el poder de la propia protección del gobierno quien permitirá una reglamentación razonable de las garantías individuales, en cuanto sea esencial a la defensa de la comunidad.

Se dice que la Policía debe tener cierto poder como potestad restrictiva a la libertad de los individuos con el fin de conservar la armonía de todos, de establecer reglas de buena conducta, calculadas para evitar conflictos y de establecer normas tendientes a proteger la vida, la propiedad, la salud, la tranquilidad, el bienestar, la seguridad, etc., de los habitantes y del pueblo en general.

Lo dicho hasta aquí demuestra la considerable amplitud del contenido, si se quiere, de un tipo de poder que el Estado

le confiere a la Policía Judicial, por mas que se trata de evitar en cuanto hace a su ejercicio sin que por ello se encuentre ubicado con una amplia red de restricciones exigidas por el respeto a la Constitución.

Al tenor de los anteriores apuntamientos no debemos dudar que nuestro Derecho es extraordinario en cuanto a sus alcances que con la evolución social y política producida en las Sociedades moderna, ha alcanzado insospechada aplicación, abarcando hasta materias vinculadas a lo más íntimo de la vida privada de las personas; sin embargo nuestro Organo protector como es la Policía, tal parece se encuentra por ahora fuera de su alcance o mejor dicho de la preocupación de nuestros poderes y de nosotros mismos como estudiosos del Derecho, lo cual nos debe motivar para pretender darle el verdadero significado de su existencia y de sus funciones a la Policía.

Ya en los primeros años de este siglo, pero especialmente en la primera posguerra, surgió una fuerte corriente doctrinal favorable al establecimiento de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, según el modelo angloamericano por Boris Mirkine Guetzevitch como uno de los aspectos fundamentales de la racionalización del poder, con el fin de evitar abusos y arbitrariedades en la procuración de justi-

cia; por ello modernizar la administración de justicia implica actualizar las normas jurídicas para impartirla conforme a las necesidades que en esta materia reclaman los tiempos actuales. Para lograrlo es necesario examinar los ordenamientos legales vigentes para modificar, adicionar o sustituir aquellos que resulten anacrónicos y que impidan su impartición de manera pronta y eficiente. La Constitución General de la República ha tenido diversas reformas en materia de justicia, tendientes a modernizarla, ejemplo de ello, es el Artículo 17 de nuestra Carta Magna en el cual se acentúa y se remarca, el derecho de que al individuo se le administre una justicia acorde a los requerimientos actuales de la sociedad, o sea una justicia independiente con el fin de robustecer en la realidad social la división de poderes; que esta justicia sea imparcial, en la que el juzgador esté cerrado a todo influjo que venga del exterior, pues como funcionario debe hacer caso omiso de sus afectos o antipatías de su religión o credo político.

Para ceñirse estrictamente a las disposiciones de la ley; una justicia equitativa y humana; una justicia pronta y expedita, una justicia efectiva y gratuita. Por ello afirmo que tanto la procuración como la administración de justicia y la seguridad pública son preocupación inequívoca tanto de gobernantes como de gobernados pero principalmente de nosotros los juristas y estudiosos del derecho, buscando en cada una de las Instituciones de Justicia, más apego a una realidad

que exige y reclama la estructuración de un esquema normativo mas justo y mas socializante para así romper y de una vez por todas, con la notable desconexión que se da en el marco práctico dentro de las Instituciones y Organos Ejecutores al llevar a cabo tan relevante función. Ciertamente es que en la sociedad actual se advierte un movimiento reformista que cambia nuestra vida social, que modifica nuestro modo de ser y que varía nuestras conductas, motivando esto, fundamentalmente, por los avances en la ciencia, por la intercomunicación mundial, por los instrumentos que se utilizan para realizarlo y todo ello sin sentir, aceleradamente nos arrastra y nos empuja a hacer nacer en nosotros un espíritu renovador en la procuración y administración de justicia, como una actividad consciente y necesaria para integrarnos ampliamente a esta nueva sociedad; sin embargo el servidor público hasta nuestros días todavía no logra hacerse, acreedor a la confianza de la comunidad que representa por toda una serie de causas que resultan innecesarias mencionarlas; no ha logrado integrarse ni identificarse con la sociedad a la que está sirviendo; no ha logrado en muchas de las ocasiones tener una conciencia mas humanitaria con vocación de servicio en la búsqueda de la verdad, aplicabilidad y credibilidad de la justicia; y mientras no suceda lo anterior esa procuración y esa administración de justicia a la que nos hemos referido carecerá de sentido humano y por consecuencia de eficacia y realidad.

En este sentido parece evidente que la administración y la procuración de justicia, refiriéndome a la (Policía, Tribunales, Organismos Penitenciarios y Pospenitenciarios y también a la Ley Penal) están atravesando un período de crisis. ¿Sus principales causas? Un desequilibrio notorio entre las necesidades de protección social de las colectividades modernas y un sistema penal cuyas estructuras y contenidos fundamentales determinados hace más de un siglo, no han sufrido alteraciones básicas, pese a las múltiples reformas efectuadas.

Las sociedades contemporáneas como consecuencia de procesos intensos y acelerados de urbanización y de industrialización, se han vuelto o se están volviendo cada vez más complejas, pluralistas, técnicas y despersonalizadas, la criminalidad, a su vez crece y se transforma.

Según el Maestro Fix Zamudio, si pretendemos realizar un diagnóstico de la realidad de la administración de justicia en nuestro país, tanto en su ámbito federal como local, nos tropezamos inmediatamente con la ausencia de los datos más indispensables para realizar un estudio a fondo de este apasionante problema, si se toma en consideración que nuestras estadísticas judiciales son incompletas y fragmentarias y que no existen estudios sociológicos serios y de conjunto que nos permiten partir de una observación empírica como apoyo para

obtener resultados confiables; consecuencia de ello y escollo principal, es la carencia de una metodología que permite abarcar de conjunto el proceso jurídico, la falta de herramientas metodológicas hace aún más difícil permitírnos abordar el delicado problema de la impartición de justicia penal en nuestro País; Metodología, que se deja entrever desde la Licenciatura hasta el Doctorado en Derecho.

Frente a esta situación, la administración de la justicia penal, sigue perpetuando numerosas abstracciones jurídicas; los sistemas u organismos que componen la administración de la justicia están fragmentados e incomunicados entre sí; los servicios policíacos no suelen ofrecer esquemas satisfactorios de selección y formación de su personal ni directivas capaces de controlar la criminalidad y respetar al mismo tiempo, los derechos fundamentales de la persona; los tribunales inundados de casos, no pueden estudiar con seriedad todas las causas, lo que les impide seguir manteniendo una actitud represiva (castigar es su deber). La mayoría de los jueces solo poseen una formación jurídica inadecuada para evaluar en el mundo complejo de hoy, las consecuencias económicas, sociales y criminológicas del delito que han de juzgar y de la sanción que eventualmente pronunciaran; las penas clásicas (prisión y multa), no han probado la eficacia que de ellos esperaba el Legislador; el porcentaje de reincidencia

es elevadísimo, la mayoría de los condenados son insolventes; de aquí la importancia de buscar los sustitutivos de la ejecución penal mas modernas y acordes a las exigencias sociales, el tratamiento dispensado en los establecimientos penitenciarios solo ha dado ahora mediocres resultados; el sistema establecido ofrece resistencias considerables a las innovaciones de la política criminal; se carece de lineamientos generales para la articulación coherente de una política criminal moderna y progresiva, día con día hay una inflación penal sin precedentes (Leyes, Decretos, Reglamentos, Bandos, disposiciones, et.; el progreso científico y técnico que domina la vida diaria del hombre moderno ha llevado consigo la aparición de múltiples reglamentaciones administrativas, sanitarias, económicas y fiscales, sin que hayan alcanzado su efectividad plena.

Si analizamos detenidamente la imagen pública de la administración de la justicia penal. (No conviene olvidar que el destinatario de dicho servicio público no es el juez, ni el abogado, sino el conjunto de los ciudadanos). Los recientes trabajos de investigación suelen indicar que uno de los principales males de que adolece la justicia es precisamente la indiferencia general que la rodea y que proviene tanto de sus propios servidores como de los simples ciudadanos. Se le reprocha en particular: su lentitud, su carácter abstracto y vetusto (lenguaje arcaico, lleno de expresiones misteriosas; su elevado costo social, etiquetamiento, olvido de la

víctima del delito, disminución de las posibilidades de una adaptación social positiva al condenado, de su desigualdad, sobre todo respecto a los sectores mas desfavorecidos de la sociedad, su inconsecuencia "demasiada severidad o excesiva indulgencia y a veces su falta de independencia respecto al Poder Ejecutivo), etc.

Pero bueno; en sí, cual es, o como deseáramos que fuera la Policía Judicial en nuestra Sociedad?

Pudiera parecer que al efectuar tal interrogante mi mundo, simple y llanamente se convirtiera en idealista, contrario al mundo desenfrenado de tentaciones y ambiciones materiales en donde la Policía es un elemento mas del juego que en nuestra Sociedad se practica; mas no quitando el dedo de las sies, debemos participar, buscando una policia honesta que encaje en los actuales valores que se manejan en todo nivel y en toda clase social y porque no, buscando modelos de otros policias que dan un ejemplo pulcro y honesto contrario a nuestra Policía; por lo cual en el último capítulo de mi Trabajo agrego algunos ejemplos de Policías y su funcionamiento en sus respectivos Países.

La función y el desempeño de la Policía en general, antes que nada debe de considerársele como una auténtica profe-

sión; pero una profesión honorable, que busque y gane la simpatía de los ciudadanos donde preste sus funciones y no encuentre debido a sus múltiples arbitrariedades por falta de conocimientos jurídicos antipatía y temor de la Sociedad.

El Policía debe ser un hombre culto y con nivel académico policíaco o militar en alto grado, con lo cual se pretenden entrelazar importantes relaciones públicas entre ellos y los gobernados, relaciones públicas que deben de establecerse las 24 horas.

Se debe contar con Instituciones y Departamentos de Policía bien integrados por expertos en el ejercicio de sus funciones y de sus condiciones en el mejoramiento del servicio, y en la medida en que demuestren mejor prestancia en su servicio se les reconozca meritoriamente, pero no con condecoraciones sino con elementos mas positivos que le beneficien a él o a su familia; como por ejemplo, una Beca del Gobierno para un hijo de policía por el valor y la honestidad de éste, etc., cierto es que los policías amén de encontrarse constituidos en un cuerpo, son objeto de censuras muchas de ellas injustas y otras atinadamente hechas, sin embargo con una adecuada preparación tales errores y tales deficiencias encontradas en ellas quedaron subsanadas.

Para lograr todo ello, lo primero que tenemos que hacer, es reestructurar todo nuestro sistema policiaco; de la misma manera en que "se aseaa una casa y se cambian los muebles", igualmente debe hacerse con la policia para que posteriormente los que siguen es decir los que entran en funciones, reciban cátedra en el sentido de conocer el derecho, sus derechos y sus obligaciones que les corresponden y los derechos a proteger y tutelar del ciudadano, enseñándoles una necesaria organización, cooperación con otras agencias, operaciones especializadas, etc., es decir que su valor y su actividad sea más científica en sus respectivas investigaciones para que pueda ya considerársele como Policía protectora de los derechos del hombre y no destructora de los mismos.

Amén de otras tantas ideas, cuando logremos por lo menos la mitad de éstas inquietudes, enfocadas a nuestra Policía Judicial, considero tendremos el tipo de Policía Judicial que en realidad necesita y pide a gritos nuestra Sociedad. Para luchar y combatir el gran fenómeno que nos aqueja llamada "DELINCUENCIA".

En este orden de ideas podemos hablar de la necesidad de penetrar al estudio de lo que en otros países han denominado como "Policía Política" y por consecuencia el mismo Derecho de Policía.

El Doctor Luis Rodríguez Manzanera nos menciona la Relación objetiva existente entre la Penología y el Derecho de Policía, quien afirma lo siguiente:

"Reconocemos al Derecho de Policía su autonomía científica y académica, ya que puede identificarse claramente su objeto: las normas que rigen la organización, administración y actuación de la policía.

Para la Penología es de importancia el Derecho de Policía ya que, en su origen, la policía no es más que una forma de reacción social frente al peligro que pueden representar ciertos sujetos o determinadas conductas.

Por otra parte, la policía, en si reacciona continuamente contra sujetos o conductas antisociales (o simplemente parasociales), de manera que podríamos hablar, dentro de las diversas formas de reacción, de una "reacción policiaca"; es interesante saber si la reacción policiaca está reglamentada, y en que forma, y si la policía al reaccionar lo hace dentro de sus normas o fuera de ellas" (380).

1.- NECESARIA LA CREACION DE LA POLICIA CIENTIFICA.

"La Formación Profesional de la Policía resulta sin--

(380) Rodríguez Manzanera Luis. Penología. Editada por Talleres de la UNAM. Pág. 29 México 1982.

duda uno de los temas más novedosos y más importantes en la problemática de la enseñanza de las ciencias penales en nuestro País, sin duda el policía o Agente de Seguridad Pública representa una de las profesiones más discutidas, más atacadas también, pero de indispensable utilidad pública, a tal grado, que no podemos pensar por ahora en una organización social sin policía.

Tanto en el campo de la prevención de hechos antisociales como en el de la investigación de delitos, la policía realiza funciones que pueden ser debidamente sistematizadas, llevadas con método y con objetivos claros y precisos. Ello ha dado lugar a la creación de la ciencia policiaca o policiología que forma parte de las llamadas ciencias penales.

La policiología es pues "la ciencia que tiene por objeto el estudio sistemático y metódico de la policía como institución y como estructura".

O en otros términos: "es la ciencia que tiene por objeto el conocimiento institucional o estructural de la policía, su origen, evolución, componentes funcionales y orgánicos, relaciones y fines".

El contenido, método y necesidad de esta ciencia

no puede ser hoy discutido, ya que la policía no es sólo un objeto que existe en la cultura, que ha evolucionado en la historia del hombre, que tiene un fundamento filosófico y jurídico, la policía es además de cultura e historia, valor y fin.

El contenido de la policilogía será el desarrollo de una teoría general y los análisis cultural, histórico, normativo, finalista y valorativo, con las aplicaciones técnicas pragmáticas de la policía con dos enfoques, institucional y estructural.

Ahora bien, si existe una ciencia de la policía capaz de ser desarrollada y profundizada, es factible pensar en que existe la posibilidad de formar profesionales en Policiología o policiólogos, a la par que ciertas funciones sean desarrolladas más con un carácter técnico que científico.

El policiólogo es así el profesional científico de la policía, porque afirmamos que existe una ciencia policiaca y una técnica policiaca. Técnico policiaco será aquel que realice las funciones prácticas que la ciencia policiaca determine a través de la investigación que realice el policiólogo.

En efecto, el mundo de la policía no es exclusivamen-

te el mundo de la técnica. Es el mundo de lo humano, lo normativo, histórico y prospectivo. La planeación de la prevención social y de la investigación criminal requiere del método científico, por ello lo policial no puede sólo encuadrarse en lo pragmático.

La policía es el órgano del Estado que está en contacto más directo, amplio y extensivo, con la realidad, en sus manifestaciones normales y las anormales. La policía no sólo conoce lo conflictivo, lo contencioso; presencia el movimiento uniforme que anima el orden social y esta singular posición de la policía como un enorme y permanente equipo de encuesta social que trabaja en un campo y con una extensión inalcanzable para el más entusiasta psicólogo social, sociólogo o criminólogo, no ha sido debidamente aprovechada"(381).

"La policía moderna es producto de una experiencia de una evolución, al igual que otras instituciones que han alcanzado gran desarrollo, pero que alguna vez fueron rudimentarias, es el caso de la medicina o la arquitectura.

(381) Detavira Juan Pablo- Problemática de la Formación de Policías y cuerpos de seguridad Pública en México" Primer coloquio sobre la problemática de la enseñanza de las ciencias penales en México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán UNAM, Págs. 39 a 41 México 1982.

Esta experiencia y esta evolución han creado el contenido y el conocimiento que sistematiza metódicamente la policología actual.

Es cierto que las funciones policiales aparecen en el mundo a la par que la vida social. Las primeras noticias de esta organización las tenemos de Egipto y Grecia de donde procede el nombre de Politeia que significa el buen orden que se guarda en las ciudades y que fue trasladado al latín con la palabra política.

En guerra los Agentes que ejercían las tareas policiales llevaban, como hasta ahora, en algunos países, como símbolo de autoridad un palo. Platón escribe que las condiciones de esta policía eran detestables.

En la edad media, multitud de cuerpos legales hacen referencia a las funciones policiacas, como el Fuero Juzgo, que la atribuye a los Misos y Sayones por el tipo de vestimenta que, como ahora, distingue las funciones preventivas de la Policía.

Igualmente en España nacieron las Hermandades, especies de cuerpos de policía que combatían sobre todo la delincuencia en los caminos y en los pueblos cuyo origen refiere Lope de Vega en un romance:

"En los montes toledanos y en la sierra romana hicieron mil escuadras de ladrones los golfines bandoleros, asolaban los ganados, mataban los pasajeros. Destruían las colmenas y saqueaban los pueblos. Forzaban a las mujeres como tiranos soberbios, y viendo que no podían poner al daño remedio, nuestro rey, los ciudadanos colmeneros y hombres buenos, levantaron una escuadra de mil robustos mancebos y por guardar nuestra hacienda repartiendo a cinco puestos por escuadra nuestra gente, llevé a mi cargo doscientos.

Fuimos corriendo los montes y en lo más espeso de ellos, hallábamos a los ladrones allá treinta, acullá ciento; y sin pasar adelante, se hacía justicia de ellos; que en los árboles colgados para mayor escarmiento por blanco de nuestras flechas se vieron.

Con este mismo castigo, murieron mil y quinientos, limpiamos toda la tierra y los montes de Toledo". (382)

(382) Ibidem. Págs. 41 y 42.

"La policía en su concepción moderna de policía investigador nace de una evolución que va desde la llamada época primitiva en la que los métodos eran sui generis, a la llamada época de la policía científica.

La actual policía francesa, la prestigiada Sureté, por ejemplo tuvo su origen en la temida y legendaria figura de Eugene Francois Vidocq, expresidiario, multireincidente, miembro de la famosa pandilla de Cornú que a fines del siglo XVIII educaba a sus hijos en el asesinato y para familiarizarlos con la muerte, hacía a los niños jugar con las cabezas de sus víctimas.

En 1799 Vidocq escapa por última vez de prisión hasta aparecer diez años después, como encargado de la prefectura de policía de París. A partir de entonces cambió la imagen de la Policía Parisina, trajo a sus camaradas de fechorías con la idea de que "sólo los criminales pueden combatir el crimen", mantuvo a su gente bajo una férrea dictadura y nunca antes hubo tanta eficacia de la policía criminal: esclareció 812 asesinatos, detuvo a ladrones, rateros y timadores, desmanteló barrios enteros del hampa, lugares donde jamás se habían atrevido a poner el pie ni jueces ni inspectores.

Por supuesto los métodos de Vidocq no respondían a una ciencia o técnica refinada: utilizaba miles de disfraces,

se infiltraba por medio de espías en los barrios del hampa, hacia arrestos simulados y visitaba las cárceles para no olvidar el rostro de los delincuentes.

Al retirarse Vidocq a la vida privada, por intrigas políticas, fue también el fundador de las empresas de investigación privada, negocio del que vivió hasta su muerte.

Los antecedentes de la célebres Scotland Yard no son distintos. Ellos ciertamente no tuvieron a Vidocq, por otra parte, la concepción de los Ingleses de los derechos personales y el principio de que el orden y la propiedad se encontraban confiados a los propios ciudadanos, habían hecho de Londres en la primera mitad del siglo XVIII en hervidero de crímenes. Se hicieron inevitables las relaciones de los jueces con el hampa, pero no introduciéndose en ella como lo hizo el francés, sino a través de los comun informers o delatores y los thief takers que detenían a los ladrones sin ser propiamente policías oficiales. Más adelante a estos siniestros personajes se les bautizó con el nombre de detective o detector, que actuaban fundamentalmente por lucro, por aventura o por venganza y eran recompensados por las autoridades con parte de las indemnizaciones impuestas, si se trataba de un asesino o de un bandido, recibía además una recompensa.

En Estados Unidos, donde a finales del siglo pasado el célebre superintendente de la policía Neoyorquina George Walling, en sus memorias relataba la corrupción de la policía estadounidense en las siguientes palabras: "conozco perfectamente el poder de la combinación entre policías y políticos, tan difundida entre nosotros, he intentado oponerme a ella, pero el resultado siempre fue catastrófico para mí. La administración municipal de los Estados Unidos es distinta a las de todo el mundo civilizado. Se basa en elecciones generales y las campañas electorales no tienen en cuenta lo que el pueblo necesita, sino los objetivos de dos partidos políticos, no creo que exista un sólo hombre, entre quinientos, capaz de explicar cuáles son las metas ideales de los dos partidos. Llamarlos politico-sa es un error, porque su único principio es el poder y la explotación. Mientras tales políticos pueden mangonear en la policía, el aparato policial se hallará lastrado por la corrupción, una corrupción que afecta precisamente al organismo que tiene a su cuidado la propiedad y el honor de nuestros ciudadanos".

En Estados Unidos como en Europa la investigación policiaca estaba en manos de particulares y en América mucho más que en Europa por la falta de una policía de Investigación.

En la historia policiaca destaca el nombre de Allan Pinkerton, cuya agencia de investigaciones alcanzó fama mundial.

Pinkerton, hijo de un policía irlandés, fue obrero hasta que por casualidad, en 1850 descubrió los restos de un campesino que sirvieron de pista para aprehender a la banda más célebre del país. De la noche a la mañana se hizo un famoso y aprovechó la oportunidad para fundar la Pinkerton National Detective Agency cuya divisa comercial rezaba "Nosotros nunca dormimos".

Pinkerton utilizó todo tipo de trampas para atrapar a asaltantes, asesinos, defraudadores, él y sus hombres y sucursales, cada vez en mayor número, fueron conocidos como los Pinkertons, auténtico antecedente de la policía secreta.

Fue Allan Pinkerton el autor del primer archivo policiaco de fotografía en América, él y sus hijos lograron el mayor fichero de delincuentes que registró la historia.

La terrible corrupción policiaca denunciada por George Walling, la investigación convertida en cuantioso negocio, llegaba a ser insostenible en 1905 cuando Teodoro Roosevelt llegó al poder, él conoció el problema policiaco por haber sido antiguo jefe de la policía de Nueva York. Intentó pues

Roosevelt crear el primer organismo central de Policía en América, encargado de velar por el cumplimiento de las leyes federales.

Por entonces y hasta entrado el siglo XX, los políticos y los grandes estafadores, la llamada por Sutherland, delincuencia de Cuello Blanco. Se encontraba fuertemente aliada, poseían enormes propiedades y eran dueños del comercio, Charles Josph Bonaparte, designado por el Presidente Fiscal General, no tenía un sólo hombre para combatir estas enormes estafas y fraudes.

Por ello, Roosevelt recomendó a Bonaparte la creación del Federal Bureau of Investigation y así nació el célebre F.B.I., al principio fue fuente de desengaños, caía en la corrupción pero después de la primera guerra mundial con el famoso Harland Fiske Stone, conocido como "el insobornable" la F.B.I. inició su escalada, más tarde, un joven abogado de 29 años redondearía este esfuerzo: Edgar Hoover.

Al igual que en Francia, la Sureté, en Inglaterra Scotland Yard, en Estados Unidos la F.B.I., en todos los países comenzaron a aparecer cuerpos policíacos secretos y preventivos organizados, tales como Krimial Polizei de Alemania que alcanzó su máximo poder en la época del Nacional Socialismo y que después de 1945 se convirtió en la Bunders Kriminalant.

En Rusia la M.V.D. que es una especie de Estado dentro del Estado quizá una de las policías con mejor equipo y laboratorios criminalísticos de primer orden.

La M.V.D. tiene sus propias tropas para resguardar las fronteras y tiene a su cargo los centros de reclusión, lo que hace de ella la más grande y peculiar organización policiaca que jamás haya existido.

En Italia las funciones de seguridad pública dependen de la dirección de seguridad pública dependiente del Ministerio del Interior que vigila a los cuerpos locales preventivos, en Bélgica la estructura es realmente única pues hay un gran número de pequeñas fuerzas de policía comunal y en Bruselas opera la oficina central de documentación nacional e internacional de policía de lo criminal. En Holanda existen tres tipos de policía; la municipal, la estatal y la militar, la célebre Royal Marechante la policía estatal depende del Ministerio de Justicia y cuenta con laboratorios de Criminalística. En los países escandinavos, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega, tienen excepto en Suecia, servicios policiacos centralizados. En Suecia la National Institute of Technical Police es muy parecida a la F.B.I. norteamericana.

Muy distinto es el panorama de nuestros países latinoamericanos. En estos países existe por lo general dos tipos

de policía, la llamada gendarmería encargada teóricamente de la prevención constituida por agentes uniformados y la policía judicial cuya principal misión es la de investigar los crímenes y sólo interviene a petición del juez o del Ministerio Público.

Todo esto es teórico ya que en casi todos los países de América Latina existen otros cuerpos policiacos que desarrollan labores al margen de las policías que llamaremos "legales". En Argentina es el caso de la prefectura naval que opera en puertos, la policía ferroviaria que opera en estos transportes y por lo general existen en todos estos países una proliferación de servicios privados de policía (policía bancaria, servicios de seguridad empresarial, etc.)

A causa del carácter casi militar de las fuerzas policiacas de la mayoría de los países latinoamericanos es difícil conocer sus efectivos materiales y humanos, pero en todos estos países la policía militar, uniformados y secretos tiene el control sobre todo de asuntos que afectan a la seguridad del Estado.

En México, debido a su sistema federal, contamos con policías municipales, estatales y federales, la policía de investigación es la policía judicial, local o federal, aunque en el Distrito Federal existen la División de Investi-

gaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) que aún dependiendo del Departamento del Distrito Federal y de la Policía Preventiva, es secreta y realiza labores de Investigación y en el ámbito federal, la Dirección Federal de Seguridad, que realiza funciones similares a la policía judicial federal, desde luego, todo ello, en forma incostitucional.

A nivel mundial, a partir de 1914 en que bajó la iniciativa del Príncipe Alberto I de Mónaco se reunieron en el principado juristas y representantes de catorce países del mundo, tratando temas novedosos, ya que hasta entonces cada país en forma por demás primitiva organizaba su seguridad interna sin tomar en cuenta las formas de delincuencia internacional que se empezaban a dar en forma alarmante, se habló pues, de un fichero central internacional y de la unificación de los sistemas de extradición. Se propuso para ello una central internacional de policía que controlara estos sistemas.

El estallido de la primera guerra mundial no permitió concretar resoluciones sobre estos problemas, pero se consiguió una mejor comunicación entre las policías europeas. Hasta que en 1923, el Jefe de Policía vienesa Johannes Shober tomó la iniciativa de reunir un segundo congreso de Policía Judicial del 3 al 7 de septiembre.

Ahí estuvieron presentes los jefes policiales de casi toda Europa decidiendo crear la Comisión Internacional de Policía Criminal con sede en Viena. Se regía por un estatuto de diez puntos.

Esta comisión funcionó normalmente hasta 1945 fecha en que sobrevino la segunda guerra mundial. Después de la guerra, al irse recuperando la vida internacional, por intervención del alto comisionado de la policía Belga Louwage, se convoca a una nueva conferencia en la que participan 17 países. Esta reunión celebrada en Junio de 1946 tiene como resultado la restauración de la Comisión Internacional de Policía Criminal, que adopta un nuevo estatuto y establece su sede en París. A partir de entonces la INTERPOL ha ido adquiriendo mayor prestigio y actualmente agrupa a 122 países.

"El término policía designa a la fuerza pública civil de un Estado, a la cual se le ha confiado la obligación de mantener el orden público, vigilando la observancia de reglamentos para la prevención y detección del crimen, promoviendo la salud, seguridad y moral públicas. En un sistema perfecto de administración civil, la función de la policía debe ejercitar la libertad solamente cuando ésta degenera en licencia y cualquier restricción ulterior habrá de ser considerada como arbitraria y tiránica".

Las funciones específicas de la policía son la protección de la vida y la propiedad contra ataques criminales, la preservación de la paz pública, mediante la prevención de actos antisociales, voluntarios o involuntarios y la investigación y esclarecimiento de los hechos delictivos en un marco de derecho.

Sin duda, la Policía en sus dos modalidades, preventiva e investigadora constituye la principal institución para proteger a la sociedad contra actos que perturban o afectan la convivencia pacífica y el desarrollo normal de la vida pública y privada.

A pesar de ello, históricamente se ha insistido en las tareas represivas de la policía no obstante que sus funciones le han exigido, además de las tradicionales, una gran cantidad de servicios tales como, visitas a escuelas con fines educativos, transporte de enfermos y heridos a hospitales, atención preventiva de accidentes, etc., lo que hacen del policía al mismo tiempo, investigador, psicólogo, enfermero y hasta pedagogo y en resumen la policía tiene las siguientes funciones:

A) Mantenimiento del orden.

B) Protección de determinados valores comúnmente

aceptados (la vida humana, la integridad física, la propiedad, la moralidad).

C) La aplicación de leyes y reglamentos;

D) La prevención del crimen: y

E) El descubrimiento y arresto de delincuentes"(383).

A todas estas complejas funciones se les antepone el problema de seleccionar y formar adecuadamente a quienes han de realizarlas, para evitar la terrible distorsión de sus funciones que acarrea el desprestigio de la Institución.

LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS CUERPOS POLICIACOS Y DE SEGURIDAD PUBLICA.

De todo lo hasta aquí expuesto, pensamos que las cualidades para la elaboración de un perfil del policía, dadas las funciones analizadas, se convierte de alta exigencia.

A) Requiere en primer lugar de vocación ya que "un hombre dedicado a una vocación para la cual no ha nacido, es una piedra dislocada, sirve poco y muchas veces no hace

(383) Ibidem. Pág. 42 a 46.

más que sufrir" podrá trabajar con celo pero sus esfuerzos no responden a sus deseos.

Si esto es grave para cualquier profesión, lo es mucho más para la del servicio público, donde la falta de vocación de servicio puede hacer que lo que está dirigido al bien común se encauce al bien personal o al bien parcial, se deteriore o se corrompa en perjuicio, no de una vida profesional individual, sino de una comunidad que espera honestidad y eficiencia.

De entre las principales denominaciones para el Ejercicio y carrera policial, tenemos a la Policía científica y criminalista.

La Policía Científica y la Criminalística resumen experiencias y conocimientos varios, con arquitectura científica, para formar y establecer las funciones de los auxiliares de la Justicia Penal (Gross). Algunas de sus ramas, como la Hematología Forense, pone en uso métodos de laboratorio que permiten precisar el valor real de las huellas de los delitos de sangre. Otros conocimientos son de índole más bien técnica: medio criminal, catalogación de los delincuentes por especialidades, medios para identificarlos post delictum, etc. Sobre estos varios particulares la policía preventiva de México está atesorando ya alguna útil experiencia.

Como aporte a la Criminalística, la Universidad Nacional Autónoma de México organizó en 1949 una Escuela de Funcionarios de Prisiones, cuyo objeto era preparar científicamente a los funcionarios y empleados que hubieran de prestar sus servicios en las Penitenciarias y Cárceles; y por su parte la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales inauguró en feb. 1962 los cursos del Instituto de Capacitación Criminalística para miembros de la Policía Judicial.

La necesidad sentida en todas nuestras Repúblicas de organizar concordantemente los Institutos de Policía y de acoger nuevas técnicas científicas en la investigación del crimen, ha hecho que el Segundo Congreso Latinoamericano de Criminología (Santiago de Chile, enero, 1941), vote las siguientes recomendaciones: "1. uniformar las denominaciones de los organismos técnicos destinados a cooperar directamente y a las órdenes de la policía, llamándolos "Institutos de Policía Técnica"; 2. coordinar todos estos organismos en Latino América como manera de progreso y de perfeccionamiento de los métodos de trabajo y organización experimental, como medio de prueba judicial, en todos los países de Latino América".

(Obra importante sobre la policía Científica es el texto Elementos de Policía Científica, de Carlos Rounmagna

(Andrés Botas e Hijo, México, 1924) que a pesar del tiempo y, sobre todo, por pertenecer a la bibliografía nacional, contiene elementos de particular interés. Libro básico en la materia es el de Douglas G. Browne y Alan Brock, Huellas dactilares, cincuenta años de investigación criminal científica (Librería Editorial Argos, Barcelona, 1955). "Los dedos y las plantas de las extremidades inferiores muestran señales individuales que podrían emplearse para identificar a una persona con la misma seguridad y certidumbre que la que se obtiene con los dedos y las palmas de la mano", dice Frederick R. Cherril en su Introducción; añadiendo que si Milton, en su juventud, hubiera inspeccionado más de cerca sus plantas quizá nunca habría escrito la siguiente frase: "Así pose mis pies, que no dejan huella". La que hoy llamamos Policía Científica se remonta, en el tiempo, más allá de lo que solemos calcular. La primera de las diecinueve Declamaciones Mayores, que dudosamente se atribuye a Marco Fabio Quintiliano (el famoso retórico hispanolatino nacido en Calahorra, posiblemente en el año 35 de nuestra era), se titula Paries Palmatus, o sea, Huellas palmares en la pared. Se trata del juicio contra un muchacho ciego acusado de haber asesinado a su propio padre. Por medio de la que hoy denominamos hematología forense, el gran retórico y abogado que fue Quintiliano demostró que la culpable era la madrastra del muchacho) (C y R).

(De acuerdo con la corriente jurídica que se hizo sentir desde el congreso de Santiago de Chile (enero, 1941), se ha modificado la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común expidiéndose el 2 de diciembre de 1971 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, en la que se dispone que para ser Agente de la Policía Judicial se requiere: a) ser mexicano por nacimiento y mayor de 21 años; b) haber concluido la enseñanza secundaria; c) acreditar buena conducta y no haber sido sentenciado como responsable de delitos intencionales; d) aprobar los exámenes de ingreso que se practiquen y; e) seguir y aprobar los cursos que al efecto se impartan en el Instituto Técnico de la Procuraduría (art. 8). En tal Instituto Técnico se dictan cursos intensivos a los Agentes de la Policía Judicial en servicio, así como para los técnicos en Criminalística, además de otros de carácter especial a los Agentes del Ministerio Público. Los cursos para la preparación de Agentes de la Policía Judicial tienen una duración de un año dividido en dos semestres. En el primer semestre se enseñan Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Criminalística (primer curso), Psicología Criminal (primer curso), Táctica y Orgánica Policial, Defensa Personal y Manejo de Armas. En el segundo semestre se enseñan Criminalística (segundo curso), Psicología Criminal (segundo curso), Criminología y Medicina Forense. Son requisitos que deben llenar los Agentes de la Policía Judicial para ingresar el Instituto Técnico

de la Procuraduría: a) no ser menor de 18 años ni mayor de 30; b) haber concluido la educación secundaria; c) haber cumplido con el servicio militar obligatorio y; d) aprobar exámenes psicométricos sobre inteligencia, capacidad e interés, así como carecer de antecedentes penales. Por lo que toca a los cursos intensivos se imparten en 30 horas. Comprenden: Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Criminalística, Criminología, Medicina Forense y Táctica y Orgánica Policial para Agentes en servicio. A su vez, para ser Técnico en Criminalística se requiere: a) haber concluido el Bachillerato o bien los cursos de Policía Judicial; b) no ser menor de 18 años ni mayor de 35 (lo que nos parece un grueso desacuerdo tratándose de Técnicos en Criminalística, que por razones obvias no tendrán que hacer uso de la fuerza física, siendo en tal virtud contraproducente y equivocada la limitación de la edad a los 35 años); c) aprobar el examen psicométrico de inteligencia, capacidad e interés. Los cursos para la preparación de Tecnicos en Criminalística tienen duración de un año dividido en dos semestres. Su plan de estudios en el primer semestre es el siguiente: a) Criminalística (clase diaria); b) Derecho Penal y Derecho Procesal Penal (clase terciada); c) Interrogatorio, Polígrafo e Identi-Kit (clase terciada); d) Sistemas de Identificación (clase diaria) y; e) Fotografía Judicial (clase terciada). El segundo semestre se compone de: a) Nociones Fundamentales de Física y Química forenses y Microscopía (clase diaria); b) Balística (clase terciada);

c) Incendio y Explosión (clase terciada); d) problemas de tránsito de vehículos (clase terciada); e) Grafoscopia (clase terciada); f) Medicina Forense (clase diaria) y; g) Estadística (clase terciada). Todos los profesores que imparten cursos en el Instituto Técnico de la Procuraduría son, a su vez, catedráticos universitarios.

(Resulta evidente, así, que la Policía Científica ha dado un paso enorme en nuestro país, dentro de la evolución que le corresponde a nivel de teoría y que, por desgracia, se abandonó en la realidad. Cabe señalar que la importante Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, a la que aludo, fue expedida cuando el Dr. Sergio García Ramírez era Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. A cargo del Instituto Técnico, en su moderna visión y desde que comenzó a funcionar, estuvo don Javier Piña y Palacios a cuyo empeño debe el Instituto muchos de sus nuevos y prometedores alcances). (384).

Además de lo anteriormente señalado por el ilustre maestro Carranca y Trujillo agregaríamos también para la formación de los policías la vocación policiaca; esta debe ir

(384) Carranca y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Edit. Porrúa. Decimo cuarta Edición. Págs. (51 a 54) México D. F. 1982.

acompañada de ciertas facultades naturales que son imprescindibles al buen policía al lado de la preparación que pueda otorgársele.

Estas cualidades las podemos dividir en dos capítulos; físicas y psicológicas.

Las físicas son relativas a la Estatura, complexión física, estado de salud, edad; que debido al trabajo que se le exigirá resultan imperativas.

Las psicológicas podrían ser: el don de observación, ya que un investigador debe saber observar para poder deducir y no puede serlo aquel que sea incapaz de extraer razonamientos de lo que oye y ve, la astucia que como reza el famoso dicho español "paso lento, vista larga y mala intención", significa que el policía debe estar siempre en estado de alerta ya que un descuido puede serle fatal. La disciplina es una de las bases del servicio eficiente. Es una exigencia no disculpable en el policía. Las relaciones humanas adecuadas, ya que un servidor público y más aquel que está en permanente contacto con la ciudadanía, no puede, ni debe ser altanero, déspota o grosero. La discreción, ya que la ligereza acarrea graves problemas al investigador todo aquello, que llega a su conocimiento debe ser considerado como secreto, no puede ni debe ser divulgado y, finalmente, la constancia, ya que no todo se

resuelve el primer momento.

Yo agregaría otro tipo de atributos que llamaría éticos, aunque la palabra choque a veces con lo técnico. Debe comprobarse la integridad moral de quien vaya a ejercer estas funciones tan cercanas a la virtud, pero también a la posibilidad de corromperse.

Por todo esto toda formación policiaca debe ir precedida de un proceso riguroso de selección.

Al respecto la práctica ha sido que la Policía Judicial ha alcanzado en América Latina, por regla general, altos grados de instrucción, formación y profesionalización. Mientras tanto los criterios de selección de la policía llamada preventiva no son especialmente exigentes.

Por ejemplo, la Escuela Federal Argentina requiere para la policía preventiva edad mínima de 17 años y no más de 23, estatura mayor de 1.65 mts., y no mayor de 1.95 mts., gozar de buena salud, tener buenos antecedentes, gozar de un buen concepto social y haber aprobado el 3er. año de secundaria como mínimo. Los alumnos que aprueban el examen de ingreso, siguen un cursillo en la escuela de policía de aproximadamente seis meses. Similares condiciones encontramos en Chile, Colombia y Venezuela.

En México, durante la administración del Lic. Agustín Alanís Fuentes al frente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se han establecido sistemas de selección y capacitación que superan para la policía judicial lo existente con anterioridad en el país y en si toda América Latina.

Para ingresar al curso de formación para investigador policial se requiere ser mayor de edad en pleno ejercicio de sus derechos, haber cumplido la enseñanza preparatoria, acreditar buena conducta y no haber sido sentenciado por delitos intencionales, aprobar el curso de selección y los exámenes médicos y psicológicos.

La UNAM.- También ha participado en la capacitación del personal de seguridad y custodia de las cárceles de la ciudad de México y por supuesto para las Actividades policiales.

Para el Maestro Sergio García ramírez, hay necesidad de crear urgentemente 2 subprofesionistas: "El Policía científico y el celador de Prisión"; al respecto nos dice "que en nuestro tiempo, la improvisación, e ingorancia pierden terreno, por fortuna, en las áreas de prevención, represión y tratamiento de la delincuencia. Y en este orden de cosas es oportuno meditar, una vez más, en la necesidad imperiosa de que nuestro país cuente, por fin, con policías y celadores de prisión científicamente preparados, sin perder de vista que

las funciones de uno y otro revisten peculiar trascendencia en el problema que ahora nos ocupa; con aquél, el policía, se inicia por lo general la actividad estatal en la persecución del crimen; con el segundo, el celador, culmina la acción del Estado en el tratamiento del hombre que ha delinquido. Son, pues, en cierta forma, paréntesis entre los que se encierra uno de los capítulos esenciales de la llamada política criminal.

Asomos de criminalística, en fase de inquieto empirismo, los hubo mucho antes de que viese la luz, en 1893, la clásica obra del austriaco Hans Gross, que poco después Máximo Arredondo trasladara a nuestra lengua bajo el título sintético de Manual del Juez. En efecto, ya los versículos 256 a 279 del hindú Manava-Dharma-Sastra o Leyes de Manú, once siglos antes de la era cristiana, fijaban un minucioso cuadrado de reglas que debían orientar la pesquisa; en el antiquísimo texto se trataba acerca de los lugares a donde suelen huir los ladrones y de la mejor manera de atraparlos. Siglos más tarde surgirían obras consideradas precursoras de la criminalística, como las de Marco Antonio Blanco, Ambrosio Paré, Ottavino Carlo Cospi, Pablo Zacchias y Marcelo Malpighi, especialmente el primero, con su *Tractatus de indiciis homicidii ex propósito commissi et de aliis indiciis homicidii et furti ad legem findem que quaestionibus* (Venecia, 1549). Ultimamente se ha integrado una creciente bibliografía mexicana sobre la materia. En ella figura el Manual de Intro-

ducción a la Criminalística (1978), de Rafael Moreno González.

No han cesado en los últimos tiempos las reclamaciones y los avances en favor de la criminalística (o policilogía, policía científica, ciencia policial o policía técnica, encuadrable en todo caso, independientemente de su designación, en destacado lugar en la enciclopedia de las ciencias penales, como bien lo hace don Luis Jiménez de Asúa). Sin necesidad de buscar mojoneras o experiencias en el extranjero, basta con las que han tenido o tienen a nuestro país por testigo, a más de cursos esporádicos que anteriormente organizaron ésta o aquella procuradurías para la mejor calificación de la Polocía Judicial que del Ministerio Público depende.

Así, cabe mencionar las labores desarrolladas por el III Congreso Interamericano del Ministerio Público, reunido en la ciudad de México del 12 al 21 de julio de 1963, y cuyo tema octavo se refirió precisamente, a las notorias conexiones entre el Ministerio Público y la criminalística, en tanto el noveno aludió a las relaciones entre Ministerio Público y policía científica, asuntos desarrollados en ponencias debidas a los licenciados Ricardo Franco Guzmán y Fausto Sánchez Ruiz y a la Fiscalía General de la República de El Salvador. Los pronunciamientos en pro de la existencia de expertos en criminalística y bien preparados agentes investigadores de la policía tomaron cuerpo en el curso de la Tercera Sesión Plenaria, del 18 de

julio, en acta suscrita por don Raúl Carrancá y Trujillo, distinguido Secretario General del Congreso.

Sin duda el más importante y, en su hora, profundamente esperanzador empeño en este sentido, fue le prohijado por el doctor Alfonso Quiroz Cuarón, con la sabiduría y el entusiasmo creador, tan suyos, poco tiempo atrás en la Facultad de Derecho de la UNAM. Aprobado por el Consejo Técnico de la Facultad el proyecto de crear las carreras universitarias de técnico en criminalística (Cursos durante tres años) y de criminólogo (cursos durante cuatro años), se elevó a la consideración del Consejo Universitario, para quedar más tarde pendiente nos resistimos a creer en su fracaso ante el costo impuesto por tristes razones circunstanciales, fruto combinado de la ignorancia y la estulticia. En fin de cuentas, el proyecto suscrito y publicado en "Criminalia" por el propio Quiroz Cuarón, Arnulfo Martínez Lavalle y el estudiante David Gleason Santana, contemplaba treinta y tres créditos referentes a sociología, Derecho Penal, Derecho constitucional, laboratorio de criminalística (microscopía técnica), criminalística, garantías y amparo, criminología, psicología criminal, medicina forense, procedimientos penales, penología y sistemas penitenciarios, organización policial, investigación criminal, sistemas de identificación y psiquiatría forense, a más de materias optativas conducentes a la especialización en técnicas diversas, como las concernientes a accidentes de tránsito,

siniestros, documentología, etc.

En fecha más reciente, el doctor Héctor Solís Quiroga alentó la creación del Instituto de Ciencias Penales bajo los auspicios de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en cuya pulcra revista (II época, número 2) se da cabal cuenta del proyecto. Entre las finalidades del instituto se incluye la formación de penitenciaristas y de policías científicos.

Ahora bien, en la otra vertiente que al principio señalábamos, la del penitenciarismo, tampoco marchó nuestra República a la altura de los tiempos. Recordemos que al decir de don Constancio Bernaldo de Quirós, gran sembrador de inquietudes criminológicas, tres son las fases que ha cursado la historia del personal de prisiones: equívoca, empírica y científica. Y si la gran mayoría de nuestras cárceles permanece en el estadio de la "prisión cloaca", para decirlo con frase de Jeremías Bentham, tampoco en el terreno del personal se había ido muy lejos, con salvedades honrosas. Nuestro personal carcelario el del país entero se inscribe con frecuencia en el período equívoco o, a lo sumo y considerada la cuestión con eufemismo, en el empírico.

Una y otra vez se ha pugnado, tanto fuera como dentro del país, por llevar hasta el personal de prisiones la

reforma penitenciaria, pues tiene razón sobrada Lloyd Ohlin cuando afirma que es más importante la correcta adecuación entre el personal penitenciario y el programa de tratamiento, que la existencia misma de elementos físicos para éste. Pocas fórmulas hay sobre el particular tan concisas y rotundas como la emanada del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que en Ginebra, en 1955, puntualizó: "conviene señalar la transformación que entraña para el personal penitenciario el nuevo concepto de su misión que les ha convertido de simples guardianes, en miembros de un importante servicio social que exige competencia, una formación apropiada y una armoniosa cooperación entre todos sus miembros" (recomendación B, punto A, I, 1). La cuestión fue también examinada, con erudición y acierto, por Juan Carlos García Basalo en interesante estudio presentado ante un Seminario de las Naciones Unidas: Formación de personal para los procesos correccionales institucionales de la América Latina. Para García Basalo, argentino, resultaba familiar la experiencia de su patria y de otros muchos países que con vivos colores nos explicó en cierta ocasión, don Roberto Pettinato, quien fuera Director de Institutos Penales de aquella República meridional y es, sin disputa, uno de los mejor preparados penitenciaristas de América Latina, en la doble perspectiva, que difícilmente se conjuga en una persona, teórica y práctica. Con nostalgia, Pettinato nos mostró una fotografía de egresados de la escuela de personal peni-

tenciario, jóvenes etusiastas que ostentaban vistosos acaso demasiado vistosos y formales uniformes.

Misión del Instituto Latinoamericano de Criminología, que en sao Paulo, Brasil, ha dirigido el inteligente penalista Paulo José da Costa, Jr., fue la formación de empleados y funcionarios de prisiones, no realizada hasta hoy en la necesarísima escala continental. Esta misión fue asumida por el Instituto a través del convenio celebrado entre la ONU y el Estado de Sao Paulo, así como en los términos de la respectiva ley estatal, la número 8.023, de 13 de noviembre de 1963.

Volvamos ahora los ojos al terreno de nuestra patria. Dejando de lado encuestas cuyos resultados fueron desesperantes y recomendaciones imperiosas que emanaron de especialistas y congresos, como el Congreso de Sociología Criminal y el Segundo Congreso Nacional Penitenciario, refirámonos a los esfuerzos acuñados en la práctica.

Aquí la realización precursora correspondió a la Universidad Nacional Autónoma de México, que en 1949 abrió las puertas, cerradas dos años después, de la escuela de capacitación del personal de prisiones, confiada a la dirección de Victoria Kent, penitenciarista española. El segundo paso se dió en 1954 al ponerse en marcha la Cárcel de Mujeres del

Distrito Federal, dirigida desde entonces por la señora María de Lourdes Ricaud, quien aceptó la colaboración de alumnos del Doctorado en Derecho para impartir conferencias a las nuevas celadoras. Y luego llegó la experiencia del Centro Penitenciario del Estado de México, donde por una parte se hizo selección cuidadosa de personal de custodia -sin olvidar la aplicación de baterías de tests psicológicos a los aspirantes-, por otra parte se organizaron cursillos intensivos, no simples pláticas, para capacitar a los celadores en materias fundamentales, y finalmente han proseguido, ahora por la vía de las conferencias semanales, las labores de preparación y actualización, dentro del criterio de que sólo la continuidad en el esfuerzo puede asegurar el sólido porvenir de la obra pública.

Observemos; además, que en el proyecto de Ley de Ejecución de sanciones para el Distrito y Territorios Federales otros varios proyectos quedaron antes arrumbados, redactado en 1967 por selecta comisión en la que primaron los médicos y los juristas, se dedica un capítulo íntegro, como no podía ser menos, el personal penitenciario. El artículo 10 dice con acierto: "La selección del personal penitenciario será técnica y se basará en las condiciones de probidad, sentido humanitario, competencia, instrucción, aptitudes físicas, mentales y sociales del mismo" El artículo 11 agrega: "Se establecerán escuelas de formación y capacitación para el

personal penitenciario en sus diversas ramas."

Ante este cúmulo de necesidades y proyectos, el Estado de México pudo ofrecer, una vez más, el fecundo modelo, que vino a reforzar las palabras de Carrancá y Trujillo, publicadas en un periódico de la capital y pensadas en función del período de tratamiento preliberacional y del establecimiento penal abierto, resultante de la política penitenciaria del Gobernador Fernández Albarrán: "Deberemos esta vez también al Gobierno del Estado de México unas instituciones que habrán de servir de estímulo y ejemplo a los demás Estados y principalmente al Distrito Federal, que en esta materia ha abandonado su papel de guía y espejo de la República entera."

Cundió el legítimo interés, y proposiciones ilustradas y concretas llegaron a la progresistas Universidad Autónoma del Estado de México, traídas por la Academia Mexicana de Ciencias Penales y especialmente por don Alfonso Quiroz Cuarón el abanderado de la causa de las carreras de criminólogo, policía judicial científico y penitenciarista. A este hecho se sumó otro, de indudable importancia: durante la Mesa Redonda de trabajo celebrada el 12 de julio de 1969 por el Colegio de Abogados del Estado de México se puso énfasis en la necesidad de crear las mencionadas carreras, en nivel universitario. El autor de esta iniciativa, que el colegio recibió con beneplácito, fue el licenciado Enrique González Vargas,

que con elocuencia y abundancia de razones apoyó su proposición sobre el particular.

La importancia de este anhelo y la urgencia de resolverlo, han sido ponderadas por la UAEM. Si bien es cierto que preocupa y es fortuna que así sea, pues la precipitación y la falta de previsión del futuro suelen cobrar alto precio a las universidades el mercado de trabajo de los egresados de tales carreras, también lo es que semejante mercado tiene la vastedad de la República entera, pues el problema no es de una u otra, sino de todas las entidades federativas. En un terreno virgen, como el nacional, el mercado de trabajo carece, prácticamente, de limitaciones estimables a muy largo plazo. Prueba de esto, prueba tomada de la misma UAEM, es la Escuela de Turismo, singular en la República, cuyos egresados comienzan a responder a la demanda de Estados geográficamente lejanos de éste, y aún de países extranjeros extranjeros. ¿Por qué no habría de ocurrir lo mismo con policías científicos y personal penitenciario?

En los últimos lustros se marchó de frente a la atención de estos problemas. Dentro del área del Ministerio Público y la Policía Judicial, el Instituto de Capacitación criminalística de la Procuraduría del Distrito fue sustituido, merced a la Ley Orgánica de 1971 (que introdujo un régimen de oposición y concurso para la provisión de personal) por el Instituto Técnico luego relevado, por la nueva Ley Orgánica de

1977, por el Instituto de Formación Profesional. La Dirección General de servicios Coordinados de Prevención y readaptación Social y el Consejo Tutelar para Menores Infractores de la ciudad de México establecieron sus sistemas de formación de personal. Aparecieron el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el postgrado de la Universidad Veracruzana con la impartición de maestrías en estas disciplinas. Surgió en Nuevo León la licenciatura en Criminología e inició con eficiencia sus tareas, bajo la dirección de don Javier Piña y Palacios, el Centro de Adiestramiento para el Personal de Reclusorios del Distrito Federal. Todo ello se ha apoyado en sendas previsiones sobre selección y formación de personal contenidas, a manera de crear una profesión correccional tanto en la Ley de normas Mínimas como en la que creó el Consejo Tutelar del Distrito Federal, y en las conclusiones de congresos y seminarios penitenciarios y correccionales de los años recientes". (385)

En 1982 se creaba la carrera de técnica en Investigación policial, la cual tiene reconocimiento oficial por la Secretaría de Educación Pública a nivel Técnico de acuerdo a la ley federal de educación vigente y todo el ciclo escolar consta de 18 meses, un grupo importantísimo creado y formado

(385) García Ramírez Sergio. Manual de Prisiones (La Pena y la prisión 2ª. Edición, Editorial, Porrúa, Págs. (386 a 390). México 1980.

por la Procuraduría General de la República es el FORING, cuyas funciones son muy exclusivas y peligrosas, contando solamente con 38 elementos la referida organización.

Para ingresar a la Carrera técnica e investigación policial se necesita llevarse a cabo una selección muy minuciosa y detallada de los aspirantes; quienes se sujetaran a exámenes físicos y psicológicos; ejemplo:

" Estatura mínima de 1.70 mts.

Complexión fuerte.

Condición física aceptable.

Capacidad para trabajar rápido durante períodos largos

Integridad física.

Visión normal; y

Coordinación visomotriz adecuada.

El examen psicológico proporciona los datos de la educación en el perfil psicológico.

Cociente intelectual normal.

Capacidad de análisis y síntesis.

Asociación de ideas adecuadas.

Capacidad de atención y concentración en medio de distracciones.

Comprensión normal.

Juicio adecuado.

Memoria de detalles.

Capacidad de planeación y organización de trabajo.

Capacidad de trabajo a presión.

Capacidad de observación.

La aplicación de tests proyectivos de personalidad permiten conocer:

Su capacidad para relacionarse.

Su discreción.

Su estabilidad emocional.

Su constancia.

Su persistencia.

Su disciplina.

Su tolerancia ante la frustración.

H) Su actitud de servicio; y.

I) Su actitud de investigación.

El Curso Propedéutico tiene por objeto dotar de los conocimientos generales al aspirante e inducirlo a las ciencias policíacas; así como para obtener datos sobre su capacidad de aprovechamiento y constancia.

La necesidad de formar profesionalmente a los cuerpos policíacos es una preocupación internacional, según se desprende de importantes documentos publicados por las Naciones Unidas.

En estos documentos se establece que la capacitación del policía es tan fundamental ya que ha sido frecuente en Latinoamérica, sobre todo, que el grueso de los cuerpos policíacos se reclute en sectores de menor nivel educacional y de menores calificaciones laborales.

Condiciones que hacen de estos individuos un mercado de fuerza de trabajo barata del que se echa mano para que cumpla esta función.

Otra razón en su decisoria intervención en los resultados del proceso penal. Está demostrado en estudios especializados, que más del 90% de los casos de hechos delictivos en que interviene la justicia penal ésta lo hace previa intervención policial. Más aún, en prácticamente la totalidad de los países de América Latina, la policía interviene en los hechos, cursa una comunicación a la autoridad administrativa competente o judicial, en su caso, y continúa en la investigación. Esta situación de relación y primacía temporal y material en su intervención es la que fundamentalmente otorga a la actuación policial, un carácter de alta importancia,

pues todo el juicio formal posterior dependerá en sí de la evidencia material que haya sido recogida y de cómo haya sido recogida.

A medida que el trabajo policiaco se hace más exigente, aumenta las necesidades de su adecuada formación, por ello, está en su etapa científica, es indispensable.

Nadie puede discutir hoy en el ámbito de las ciencias penales, la importancia de un nuevo profesional, digno igual que el Criminalista, el Criminólogo o el Penalista: el profesional de la Policiología, el Policiólogo.

Hemos visto que idealmente la profesión del Policiólogo, o del técnico en Investigación Policial es tan digna y tan necesaria o más, como la mayoría de las profesiones que tienen un alto reconocimiento social. La cuestión de si en la práctica se cumple o no, de ninguna manera corrompe este reconocimiento social al que aspiramos para la profesión policiaca.

La universidad y esta profesión no tienen por qué estar divorciadas, ya que si bien la universidad aspira a la verdad, la libertad de conciencia y a la democracia de las ideas; la policía garantiza en el orden el ejercicio de estas

libertades no las mancilla". (386)

Ha sido pues un propósito fundamental de la administración, el dotar al futuro policía judicial de esta mística de servicio a la sociedad, rescatando la esencia de esta importante e indispensable función pública.

Los países desarrollados sufren hoy una escalada en la delincuencia organizada que no es ni con mucho una delincuencia menesterosa. Se trata de una criminalidad profesional activa cometida por bandas mayores con escasa centralización. Recientemente en Nueva York fue tema del Trigésimo Curso Internacional de Criminología, celebrado en el John Jay College of Criminal Justice, en Junio de 1981, las nuevas dimensiones del crimen económico y violento frente a él sólo una policía honesta y capacitada podrá garantizar la paz y la libertades.

a) ETICA POLICIAL

Recordando un refrán popular podemos pensar que "cada pueblo tiene la policía que merece." O, desde otro punto de vista, (dime qué policía tienes y te diré qué democracia has alcanzado). La policía y sus valores éticos, con la normativa correspondiente, sirven de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a los derechos humanos.

(386) De Tavira Juan Pablo. Ponencia. Problemática de la formación de Policías y cuerpos de seguridad Pública en México. Ob. cit. Págs. 44-49

La policía juega un gran papel en la calidad de vida de los individuos y de los pueblos, en el campo de la criminología, en la política criminal y en la ejecución penitenciaria. Por eso, aparece hoy no menos necesaria que ayer. Y, lógicamente, las críticas tan frecuentes no se dirigen a su abolición, sino a su remodelación radical.

En muchos países ha llegado el momento de cambiar la imagen y la realidad de la policía. Actualmente pertenece ya al dominio público que la actividad policial rebasa el campo tradicional en otros tiempos y lugares: servir de instrumento de ciertos sectores privilegiados. En nuestros días ningún especialista niega que los policías deben estar al servicio de todos los sectores del pueblo, y deben mostrar una sensibilidad mayor a las necesidades y a los problemas de aquellos ciudadanos que disfrutaban de menos medios y de menos preferencias. La imagen de la policía ha superado la unidimensionalidad de antaño.

"Los tratadistas atribuyen gran trascendencia a la acción policial en múltiples campos de la vida ciudadana, desde la infancia hasta la vejez, desde la seguridad ciudadana hasta el respeto a los outsider y marginados, desde la protección al inocente hasta la repersonalización del delincuente."

(387)

(387) BERISTAN, Antonio: Crisis del derecho represivo (Orientaciones de organismos nacionales e internacionales), prolog. J. Caro Baroja, Madrid, Edición 1977, pág. 77 y ss.

La dimensión ética adquiere resonancia especial en el mundo policial y en la opinión pública respecto a la policía. Críticas, más frecuentes cada día, protestan contra los abusos de ciertos sectores policiales que se dejan corromper, que echan mano a la tortura, que usan arbitrariamente las armas de fuego, que no respetan la intimidad, que no se integran a la comunidad... Por otra parte, también cada día más, muchos policías toman conciencia de la necesidad de actualizar su dimensión profesional, y que ésta exige la determinación concreta y el desarrollo de las normas éticas correspondientes. Desde los médicos hasta los abogados, pasando por los farmacéuticos, desean poder afirmar que cumplen su código ético.

Las Naciones Unidas y el Consejo de Europa hace ya tiempo vienen prestando atención a los problemas éticos de la policía.

"Las Naciones Unidas, como consecuencia y complemento de la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 resolución 217 (III), los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos resolución 2200 A (XXI), la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes del 9 de diciembre de 1975, deseaban redactar un Código de ética policial, otro de ética

médica, etc." (388)

En el V Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra del 1 al 12 de septiembre de 1975, una de las metas más pretendidas fue la formulación y aprobación de un código de ética policial, dentro de la Sección tercera del Congreso, que trataba de (Las nuevas funciones de la policía y otros organismos de aplicación de la ley, con especial referencia a las expectativas que van cambiando y estándares mínimos de realización). A pesar de los trabajos intensos no se logró la maduración deseada. Al final, el presidente de la Sección presentó la siguiente moción: (Que se pida a la Asamblea General de las Naciones Unidas que cree un comité de expertos que estudie la cuestión de un Código Internacional de Ética Policial y, en el plazo de un año, elabore un nuevo documento que pueda ser considerado por los órganos competentes de las Naciones Unidas. La Asamblea General quizá desee considerar la posibilidad de que grupos regionales elaboren documentos preliminares para uso del comité de expertos. Tales grupos deben estar formados por representantes que reflejen los sistemas cultural y legal de cada región).

(388) HEIJDER, A. VAN GEUNS, H. Códigos de ética profesional, - publicaciones de Amnistía Internacional, 2ª edición, 1979

Por fin, el 17 de diciembre de 1979, como hemos indicado, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su trigésimo cuarto período de sesiones y en su centésima sexta sesión plenaria, aprobó en su resolución 1963, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La Asamblea recuerda que este Código viene exigido, entre otros motivos, especialmente por el peligro de abuso que entraña el ejercicio de las funciones policiales, así como por la repercusión directa en la calidad de vida de los individuos y de la sociedad, en su conjunto, según la forma como se ejercen las funciones policiales preventivas y defensivas del orden público.

Para mejor garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos a los que sirven los policías, las Naciones Unidas reconocen que han de emplearse varias y diversas medidas, y una de éstas debe ser la aprobación de un código deontológico de conducta que establezca normas concretas. Estas no bastan para alcanzar el fin deseado, pero pueden ayudar grandemente. Sobre todo si su contenido y significado, sin caer en trasnochados moralismos, pasan a ser parte de las creencias de todo funcionario y encargado de hacer cumplir la ley mediante la educación (como ciencia y arte de aprender a ser) y la capacitación, así como también mediante la debida vigilancia y, si fuese necesario, en último recurso extremo, mediante la sanción correspondiente repersonalizadora más

que represiva, sin rasgos vindicativos.

Esta resolución opta decididamente por la cosmovisión democrática que considera a la comunidad en la línea que marcó Francisco Suárez en su *De Legibus et de legislatore Deo* (como fuente inmediata del derecho y de la norma legal, como dotada de autoridad que debe ser acatada y, por fin, como sede de la justicia ante la cual se debe dar y rendir cuentas. Textualmente, la Asamblea expresa (que, al igual que todos los organismos del sistema de la justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella).

Poco después explica más cómo se puede institucionalizar esta responsabilidad ante la comunidad, al detallar que (todos los actos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben estar sujetos al escrutinio público, ya sea ejercido por una Junta examinadora, un Ministerio, una Fiscalía, el poder judicial, un ombudsman, un comité de ciudadanos) (como en ciertas repúblicas socialistas soviéticas) (o cualquier combinación de estos, o por cualquier otro órgano examinador).

Recientemente, es decir, en septiembre de 1981, las Naciones Unidas han vuelto a insistir sobre los motivos y las finalidades del Código ético policial al decir que (son

conscientes del papel destacado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben desempeñar en la protección de los derechos humanos, en particular el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, y en la prevención y eliminación de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes)". (389)

La resolución 12, aprobada en Caracas, con motivo del VI Congreso Internacional sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, insta a la Asamblea General a que, en lo que respecta a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, es decir, los policías, "estimule nuevos avances en materia de protección de los derechos humanos pidiendo a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas que estudien favorablemente la incorporación del Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la legislación nacional o en las normas que rijan los organismos de hacer cumplir la ley; que faciliten el texto del Código de conducta a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; que instruyan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tanto en la formación

(389) NACIONES UNIDAS: Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Caracas, Venezuela, 25 agosto a 5 septiembre 1980). Informe preparado por la Secretaría, Nueva York, Naciones Unidas, 1981, pág. 15 y s.

básica como en todos los cursos posteriores de capacitación o repaso, sobre las disposiciones de las legislaciones nacionales relacionadas con el Código de conducta y los demás textos básicos relativos a los derechos humanos". (390)

Además, las Naciones Unidas encargan al Secretario General que "invite a los gobiernos de todas las regiones del mundo a que organicen simposios sobre el papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos." Para colaborar a esos futuros simposios deseamos puedan servir también estos nuestros comentarios.

La dignidad de los policías, como encargados de hacer cumplir la ley, nombrados o elegidos, que ejercen funciones de arresto, detención, prevención de la delincuencia, mantenimiento del orden público y otras similares, encuentran amplia e inteligente acogida en los dos artículos iniciales de este Código.

El artículo primero, haciéndose eco de varios documentos de las Naciones Unidas, traza cuatro coordenadas fundamentales del policía: tres positivas y una cuarta, en cierto

(390) Ibid., pág. 16 y s.

sentido (y sólo en cierto sentido), negativa. Cumplidor de deberes legales, servidor de su comunidad, protector de todas las personas y profesional responsable. La resolución 169 insiste en esa orientación repitiendo que es consciente del honor y la nobleza de las funciones policiales.

Consecuentemente, el artículo primero ve al policía "sirviendo a su comunidad".

También es consciente la Asamblea de que estas funciones policiales se ejercen de modo humanitario, rememorando la terminología de los documentos deontológicos de otras profesiones y, concretamente, de la medicina, que frecuentemente emplea este adjetivo. Así, por ejemplo, el Código español de deontología médica, en su artículo 5, dice: "La profesión médica está al servicio del hombre. El ejercicio de la medicina es una misión eminentemente humanitaria"... el médico... en su formación científica y humanista". Continuando esta línea, el artículo primero de las Naciones Unidas dibuja la imagen del policía "protegiendo a todas las personas". Las últimas palabras de este artículo hablan de "el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión", que es una manera positiva de recordarle las (negativas) posibilidades de abuso que entraña el ejercicio de sus tareas, como indica también la resolución.

En resumen, el artículo primero recoge la quintaesencia de la resolución, y abre las puertas a una nueva concepción del policía como persona y como profesional, en el sentido mejor de ambas palabras.

"El policía debe actuar como persona, es decir, a la luz de los dictados de la deontología, tal como Jeremías Bentham (entre otros) la entiende: como la ciencia de aquello que conviene hacer, no por que es necesario, sino porque se es persona (ce qu'il convient de faire, non pas parce qu'il le faut, mais parce qu'on est homme)". (391)

"Y debe actuar también como profesional" en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión, sin caer en los excesos y las desviaciones, tan criticadas hoy, de ciertos "profesionales burócratas". (392).

-
- (391) Cfr. SUSINI, Jean: *Déontologie et Police (Contribution a la renaissance de l'éthique comme condition de la vie de la loi)*, Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal comparé, 1980, núm. 3, pág. 792.
- (392) Acerca de las modernas consideraciones sociológicas del profesionalismo cfr. HUGHES, Everett: *Men and Their Work*, Glencoe Free Press, 1958; JOHNSON, T.: *Professions and Power*, London, MacMillan, 1972, especialmente páginas 28 y 33; y en sentido crítico, refiriéndose a los abogados. CAIN, Mauren: "The General Practice Lawyer and the Client: Towards a Radical conception", *International Journal of the Sociology of Law*, 4 (1979), páginas 331-354.

La policía recordará y actualizará el sentido ennobecedor de hacer profesión de aquello que se realiza y que, por lo tanto, requiere llevarse a cabo con ilusión, con vocación, con conciencia profesional (valga la redundancia). El Código de las Naciones Unidas ve en el policía un sujeto activo, servicial y responsable de una profesión, como las más apreciadas profesiones liberales .

El respeto y la protección de la dignidad humana, así como el mantenimiento y la defensa de los derechos humanos de todas las personas son los nobles pivotes que el artículo segundo marca a los policías para el desempeño de sus tareas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas al hablar de los derechos humanos piensa, lógicamente, y así lo expresan sus comentarios, en tres campos: el regional, el nacional y el internacional.

Para terminar, el comentario (parcial y breve) a este artículo del Código de Conducta conviene recordar el minuto quinto de Redbruch, escrito el año 1945: "Existen también Principios Fundamentales del Derecho que son más sólidos que cualquier sistema normativo, de tal modo que una Ley que los contradiga pierde su validez".

Estos Principios Fundamentales del Derecho se denominan Derecho natural o sentido común. Considerados individualmente están naturalmente, rodeados de algunas dudas, pero el paso de los siglos les ha dado una sólida consistencia, y en las llamadas Declaraciones de Derechos del Hombre y del Ciudadano han sido aglutinados con tal unidad de criterio que solamente un deliberado excepticismo puede hacer que la duda se mantenga en pie. Sin embargo, en el idioma de la Fe se exponen ideas similares en dos pasajes de la Biblia: por un lado, está escrito "obedeceréis a la autoridad que tiene el poder sobre vosotros", también "obedeceréis más a Dios que el hombre"; y esot no es simplemente un piadoso deseo, sino un principio de Derecho válido. Sin embargo, la tensión entre estas dos expresiones no puede resolverse con una tercera, es decir, con la sentencia: "Al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", pues tampoco esta sentencia limita su alcance, cediendo la solución a la palabra de Dios, que habla al individuo a través de su conciencia en ocasiones especiales.

Dos son los peculiares poderes señalados en este Código; la protección de la salud de las personas y la información a las autoridades y/o a los medios de comunicación aparecen destacados en los artículos 6 y 8 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas.

El primero de ellos pide a los policías que aseguren "la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia". Pero da un paso más y les exige que tomen "medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise."

La Declaración del Consejo de Europa y el Acuerdo del Gobierno español regulan también este punto, pero con formulación menos acertada. Aquella, en su artículo 14, dice: "Un funcionario de policía encargado de la custodia de una persona cuyo estado de salud necesita de atención médica, debe facilitar tal atención por medio de personal médico y, en caso necesario, tomar las medidas para proteger la vida y la salud de esta persona. El policía debe conformarse a las instrucciones de los médicos y de otros representantes cualificados del cuerpo médico si ellos estiman que un detenido debe ser colocado bajo vigilancia médica." La Orden española en su artículo 9, establece que los policías "tienen el deber de velar por la vida o integridad física de las personas a quienes detuvieren, o que se encontraren bajo su custodia, dejando siempre a salvo el honor y la dignidad de las mismas. A estos efectos requerirán, en caso necesario, la presencia de facultativo o letrado que atienda o asista al detenido."

La confrontación de estas tres normas legales muestra importantes discrepancias que podrían detallarse extensamente, pero aquí nos limitamos a un breve comentario del artículo

6 de las Naciones Unidas. En concreto, queremos reflexionar sobre su terminología, qué significa atención médica, a quiénes se presta, y por quiénes.

Por atención médica el comentario oficial entiende "los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el Colegio respectivo y el personal paramédico"... "el tratamiento apropiado por medio del personal médico"...

Nuestro artículo sexto del Código de las Naciones Unidas pide a los policías que presten atención médica, por medio del personal médico y/o paramédico y/o directamente por ellos mismos, no sólo a las personas que se encuentran bajo su custodia, sino también a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley, según aclara el comentario.

El empleo mimético en el Código dirigido a los policías de formulaciones tradicionales peculiares de los documentos deontológicos médicos merece aplaudirse, pues es una manera de expresar y/o facilitar el acercamiento de los policías o los médicos y a ese sentido social y humanista que nuestra cultura atribuye a la profesión médica.

De manera muy distinta plantea y resuelve el tema la Asamblea de las Naciones Unidas. Supone que puede darse el caso de que, para evitar la violación de los derechos humanos básicos, no baste el aviso a la autoridad superior y, en ese supuesto (si es necesario), pide al policía que informe a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas. Entre estas instituciones incluye también a los medios de comunicación, pues (según el comentario oficial aprobado por la Asamblea General), "en algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control" estatutarias o consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito de la ética y, por lo tanto, considera que podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso (y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y con tal de que no infrinjan su deber de secreto), deben señalar las infracciones contra los derechos humanos elementales a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas.

"Como se ve, aquí el Código deontológico de las Naciones Unidas manda a los policías acudir a los medios de información en el caso de que se hayan producido o en el caso de que vaya a producirse una violación de dicho Código, lo cual en la actualidad raras veces se cumple y en algunos su-

puestos puede estar en frontal oposición al principio de jerarquía y subordinación". (393)

Para que vayan disminuyendo en volumen y en frecuencia los abusos policiales muy censurables y, por desgracia, muy frecuentes la tortura y la corrupción el Código les dedica los artículos 5 y 7.

Merece especial atención la radicalidad absoluta con que prohíbe la tortura el artículo 5. En nuestra opinión, este artículo destaca notablemente sobre los demás.

Amnesty International presentó un estudio sobre el proyectado Código de Etica Policial al "Quinto Congreso sobre Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente", celebrado en Ginebra en septiembre de 1975. En el estudio de Amnesty, entre otras peticiones, se deseaba que ciertas acciones particularmente las que incluyen ejecuciones sumarias, tortura u otras formas de tratamiento cruel, inhumano o degradante deben ser prohibidas bajo toda circunstancia, incluyendo las más graves emergencias de conflicto civil o guerra.

(393) Respecto a la normativa española, véase la Ley de Enjuiciamiento Criminal, arts. 283 y ss, especialmente el art. 290.

El posteriormente artículo 5o. atiende estos deseos, y formula una prohibición y condena lo más tajante que cabe, pues dice así: "Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por si tal texto fuera poco radical, el comentario oficial añade que, conforme indica la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, "Todo acto de esta naturaleza constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (y otros instrumentos internacionales de los mismos).

En caso de duda, la expresión que emplea el artículo 5o. deben interpretarse de manera que cubra "la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental", según indica el comentario oficial. Extensión muy atinada

y pedida por la naturaleza de las cosas y por los signos de los tiempos, pues cada día aumentan más las formas sofisticadas de tortura psicológica, como puede verse en los últimos informes anuales y particulares de Amnesty International.

"En Caracas, el último Congreso de las Naciones Unidas insiste sobre la necesidad de que los Gobiernos tomen medidas eficaces para prevenir las prácticas de tortura y malos tratos de personas detenidas. El mismo Congreso insta a todos los Gobiernos a que sancionen (castiguen) a las personas que se constata sean responsables de tales prácticas". (394).

El Código europeo, en el artículo 3o. del capítulo I, se expresa con claridad pero, en nuestra opinión, sin la deseable energía y sin la deseable amplitud. Dice: así "Las ejecuciones sumarias, la tortura y las otras penas o tratos inhumanos o degradantes quedan prohibidos en todas las circunstancias. Todo funcionario de policía tiene el deber de no ejecutar o de ignorar toda orden o instrucción que implique estos actos."

(394) NACIONES UNIDAS: Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Caracas, Venezuela, 25 agosto a 5 de septiembre 1980) Informe preparado por la Secretaría, Nueva York, Naciones Unidas, 1981, págs. 15 y ss.

Con la debida seriedad, energía y amplitud el legislador español ha acogido la condena contra la tortura en la Constitución de 1978, en su artículo 15, según el cual (todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes).

Por su parte, en el Código penal se introdujo por Ley 31/1978, de 17 de julio ("BOE de 20 de julio) un nuevo artículo, 204 bis, según el cual la autoridad o funcionario público que en el curso de la investigación policial o judicial y con el fin de obtener una confesión o testimonio cometiere algunos de los delitos de lesiones de este Código será castigado con la pena señalada a dicho delito en su grado máximo y además la de inhabilitación especial. En las mismas penas incurrirán, respectivamente, la autoridad o funcionario de instituciones penitenciarias que cometiera respecto de detenidos o presos los actos que se refieren anteriormente.

También el Código deontológico de los médicos españoles, en su último artículo, se muestra dignamente enérgico cuando dice: "Los médicos nunca podrán participar, ni siquiera de forma indirecta, en ninguna actividad destinada a la manipulación de la conciencia de las personas, ni en prácticas de represión física o psíquica o tratos crueles, inhumanos o degradantes, destinados a disminuir la capacidad de resis-

tencia humana; antes, al contrario, están obligados a denunciarlos y luchar contra ellos."

La enérgica negativa a cualquier clase de tortura en todas las circunstancias algo así como la condena al genocidio de un paso muy eficaz para avanzar en el respecto a la persona como enigma misterioso intangible. Esta realidad brinda bases firmes para una política criminal menos desigual en el campo de la producción del reparto, del trabajo, del sistema de culpabilidad y culpabilidad y, en general, en la lucha en favor del oprimido y de la víctima". (395)

"La prescripción incondicional de la tortura puede romper indirecta, pero radicalmente la tradicional distinción maniquea entre los considerados totalmente inocentes y los considerados totalmente criminales. Tal separación es falsa y perjudicial. Toda la familia humana es imperfecta; especialmente aquella parte que se considera perfecta." (396)

(395) Cfr. con especial referencia a Argentina y otros países de América del Sur, Zaffaroni, Eugenio Raúl: Política criminal latinoamericana. Perspectivas Disyuntivas, Buenos Aires, Hammurabi, 1982.

(396) HARRIS, Augustine: "The Penal System A Theological Assessment" in the chaplaincy Contribution to Penance Thought -- Practice, Seminar in co-operation with the Council of Europe, London, 1981, págs. 6 y ss.

"No falta quien considera la tortura permitida y aún obligatoria moralmente, como el profesor de Filosofía en City Coles de Nueva York, Michael Levin, en su reciente artículo The Case for Torture donde entre otras afirmaciones escribe: "The are situations in which if is not merely permissible but morally mandatory. (397)

Otro abuso policial perjudica sumamente a la comunidad y al propio cuerpo policial: la corrupción, en sus mil formas, con incidencias universal. Atinadamente, Jaime Cubert indica que "una policia corrompida es el signo infalible de que la criminalidad, como la gangrena, pudre toda la sociedad. (398)

Las Naciones Unidas se hacen eco de esta triste realidad en el artículo 7o., cuando exigen que los policías no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán."

Rodríguez Devesa reprocha a la normativa del Código penal y por sancionar tanto al funcionario (policía) que pide

(397) LEVIN, Michael: The Case for Torture, in Newswerrk, June 7, página 4. 1982.

(398) CURBET, Jaume. La patrulla policial, Escuela de la Policía Municipal de Girona, Documents de l'Escola, núm. 4, 1982, pág. 44.

la dádiva, etc., como al particular que sucumbe o accede a tal petición, pues tal amplitud incriminatoria dificulta la prueba por el silencio que han de guardar los que han cedido a la petición injusta. (399)

Más allá de los poderes y los abusos policiales hay dos temas fronterizos. Dos temas que pueden considerarse en uno u otro campo según las circunstancias. El uso controlado de la fuerza y de los conocimientos de carácter confidencial pueden incluirse entre los poderes. En cambio, su uso tan frecuente y tan eficaz entre los peligros y delitos.

Respecto a la fuerza, el artículo tercero permite a los policías usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario, y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

La Asamblea de las Naciones Unidas no ha caído en el equívoco hoy por muchos admitido, de infundir o identificar la fuerza de la ley con la ley de la fuerza; esas dos realidades que tan seriamente distinguió, hace ya siglos, nuestro

(399) RODRIGUEZ DEVESA, José María: Derecho Penal Español. - Parte Especial. 8ª. edición, Madrid, 1980, págs. XXX, - 1118 y ss.

Alfonso de Castro, en su tratado de potestate legis Poenalis.

El artículo tercero admite, de manera excepcional, que los policías usen la fuerza, y subraya que sólo podrán hacerlo cuando sea estrictamente necesarios. Los comentarios oficiales, que siguen al texto del articulado, formulan todavía más restricciones a este principio general limitado, pues exigen que la autorización para usar la fuerza sea sólo en la medida en que razonablemente resulta necesaria según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla. Aún en esos casos, le interpone más obstáculos al funcionario encargado de cumplir la ley al prohibirle usar la fuerza excediéndose de los límites reconocidos por la razón.

También restringe el uso de la fuerza de conformidad con el principio de proporcionalidad añadiendo que tal proporcionalidad en ningún caso debe autorizar el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objetivo legítimo que se ha de lograr.

Capítulo aparte en los comentarios se destina al uso de armas de fuego: sólo se admite como medida extrema, de tal manera que el policía deberá hacer todo lo posible

por excluirlas, principalmente contra niños. La llamada ley de fugas no tiene aceptación en el espíritu y en la letra del Código de las Naciones Unidas, pues reconoce que no deberán emplearse armas de fuego, excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro de algún otro modo la vida de otras personas, y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. Además, el comentario añade que, en todo caso, cuando se dispare un arma de fuego deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Merecen un apluso todas estas limitaciones contra el uso de la fuerza en general. En toda la formulación de este problema subyace una distinción atinada entre el uso de la fuerza y la violencia. Aquella se admite con las debidas limitaciones, ésta, en cambio, nunca se admite." (400)

El consejo de Europa dedica dos artículos al tema del uso y abuso de la fuerza: el 12 y el 13. EL primero establece que el funcionario de policía, en el ejercicio de sus funciones, debe actuar con toda la determinación necesaria para alcanzar el objetivo que exige o autoriza la ley, pero

(400) ARANGUREN, José Luis L.: Moralización del poder por su autolimitación en Idem. *Ética y Política*, 2ª. ed., Guadarrama, Madrid, 1968, páginas 197 y ss.

jamás recurrirá a la fuerza más de lo razonable.

Hubiera sido de desear una referencia concreta al uso de las armas de fuego en el texto español.

Ahora conviene decir algo acerca de un tema que en nuestros días cada vez adquiere más interés: el secreto profesional de policía y el derecho a la intimidad de los ciudadanos.

Por la naturaleza de sus funciones, los policías con frecuencia obtienen y deben necesariamente obtener informaciones que se refieran a la vida privada y a la esfera íntima de las personas. Si estos datos se divulgan o se extienden pueden redundar en grave perjuicio de los intereses y el honor de la fama de varias personas.

Según el artículo 4 el policía está obligado a silenciar las informaciones que haya podido obtener en el ejercicio de sus funciones que se refieran a la vida privada de las personas o redunden en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación de otros.

Con el desarrollo de las técnicas informativas y de las computadoras electrónicas se corre peligro de violar

derechos humanos elementales su capa de procurar una información necesaria para la prevención o la represión de la delincuencia, para la prevención y el desarrollo del orden público. Contra la invasión informativa pretende levantar un dique el artículo cuarto que ahora estamos recordando; por eso, el comentario del mismo aconseja al policía que tenga gran cuidado en la protección y el uso de las informaciones que conozca por naturaleza de sus funciones. Sólo debe revelarlas en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia, de tal manera que cualquier otra revelación de estos conocimientos con fines diversos resulta totalmente impropia y sometida a la responsabilidad que corresponda, según la legislación general. "Entre esas reflexiones habría algunas críticas, pues parece excesiva la defensa de sus propios amigos o "amigotes," pro domo sua. La policía tiene obligación mayor que los ciudadanos y otros profesionales de actuar con transparencia, de hacer justicia y mostrar que se hace justicia. La policía secreta es, la menos, peligrosa." (401).

La primera parte, coincide fundamentalmente con la

(401) Cfr. ROUCEK, Joseph, S., sub voce: Police, en Encyclopaedia International Vol. XIV. Págs. 478-482, especialmente págs. 481 y s. Nueva York. 1972.

correspondiente normativa europea y, en su tanto, de las Naciones Unidas, pero el texto español protege menos el honor y la intimidad de los ciudadanos. Se limita a enunciar el principio general de la obligación del policía de no divulgar los conocimientos adquiridos en cumplimiento de sus deberes. Por desgracia, toda nuestra legislación patria -tanto la penal como la civil- al regular el secreto profesional adolece de grandes lagunas, más en concreto cuando se trata del campo policial.

"El derecho a la intimidad, y el derecho a ser dejado solo, el right of privacy o el right to be let alone de la jurisprudencia norteamericana, como el (diritto a la riservatezza) de los tribunales italianos deben encontrar más acogida en nuestros Códigos penales y civiles. Afortunadamente, los especialistas (402), al exponer el secreto profesional del médico, abogado, procurador, sacerdote, periodista, agente de investigación privada, etc. (403), ya van pidiendo que se atienda más y mejor a la legítima aspiración de toda persona a quedar aislada de la indiscreción de los extraños, de mantener las propias vicisitudes, independientemente de su valor

(402) Rodríguez Davesa J. M^a. ob. cit. págs. 325 y s.

(403) Iglesias Cubria, Manuel: Universidad de Oviedo, 1970, con bibliografía. Palacios Sánchez-Izquierdo, J.R.: El Estado contra Binader, en revista Iltre. Colegio Abogados Señorio de Vizcaya, enero 1982, págs. 27 y ss.

social, en el ámbito de la propia esfera íntima. Recordemos que, como indicaba Carnelutti si todos pudiéramos decir todo aquello que pensamos o sabemos acerca de todos y de todo, la vida social se convertiría en un caos.

El proyecto de Código penal, de 1980, introduce acertadamente algunas nuevas figuras entre los delitos contra la libertad y seguridad (título I) en el capítulo VI. (Del descubrimiento y revelación de secretos y de los atentados a la intimidad personal y familiar artículos 196-199.

Después de lo indicado en las páginas anteriores sería oportuno reflexionar desde el punto de vista de la moderna política criminal acerca de los tres documentos que hemos manejado. La lectura de estos textos deontológicos sugiere muchas consideraciones mirando al pasado y mirando al futuro. Pero, al menos, conviene ahora mirando al presente concretar algunos puntos a modo de conclusiones:

- La necesidad de formular y difundir códigos éticos para la policía en el Estado español y en las comunidades autónomas.

- La oportunidad de trazar las paredes maestras de esos Códigos éticos.

- La urgencia de formular el texto concreto que debe discutirse, aprobarse y aplicarse inmediatamente.

En cuanto al primer punto, carecería de base científica el negar o el dudar de la conveniencia de elaborar pronto un código ético para los agentes policiales en España. A los argumentos de autoridad de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa se suma el de organismos tan dignos de consideración como Amnesty International y otros. Además, por su parte, las noticias cotidianas de los conflictos y procesos penales de y contra la policía, y por otra, la conciencia de la dignidad de esta profesión y de muchos de sus miembros nos obligan a urgir la redacción y aprobación de esos códigos éticos.

Los incipios básicos publicados en el (Boletín Oficial del Estado) a primeros de octubre de 1981 no merecen ni el nombre de Código deontológico policial, por carecer de las características elementales de la normativa ética, entre la sociológica y la moral teológica.

Las coordenadas fundamentales de nuestros futuros códigos éticos policiales pueden deducirse (no copiarse literalmente) del Código de las Naciones Unidas y de los otros documentos relacionados con él. Brevemente, han de mantenerse con claridad como líneas de fuerzas elementales.

1o. La posibilidad de reconocer y desarrollar la dignidad de la profesión policial. Las circunstancias políticas, económicas y culturales de nuestro país exigen la creación de una nueva imagen del policía servidor de todos, especialmente de los más débiles, encarnado en la comunidad y respetuoso con la historia y el futuro de cada pueblo.

2o. La conveniencia de dotar a los policías de los poderes necesarios para su noble y difícil misión. La función policial preventiva más que represiva (nunca vindicativa) exige contar con medios eficaces para poder atender a la salud de los ciudadanos, estar informados e informar a los medios de comunicación social y a sus autoridades competentes y, en su caso, a las autoridades judiciales, a tenor de la Ley de Enjuiciamiento criminal (arts. 282 y ss).

3o. 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. La tortura y la corrupción deben prohibirse enérgicamente y con claridad en todos los casos, sin excepción alguna. Son peligros que deben evitarse cueste lo que cueste. Los casos que se conozcan se sancionarán por los tribunales ordinarios. Deben desaparecer todas las jurisdicciones especiales.

4o. Las fronteras tan difíciles de trazar entre el uso y el abuso de la fuerza, entre el secreto profesional y la libertad de expresión han de quedar descritas en el código ético con la mayor claridad y nitidez posible. La fuerza ha de diferenciarse de la violencia. El respeto a la intimidad y a la propia imagen han de quedar defendidas contra la avalancha cada día mayor de intromisiones informativas de las personas, de sus conductas, de sus ideas y de sus valores.

Por fin, a modo de anteproyecto de nuestros Códigos deontológicos pueden servir como ya hemos indicado los ocho artículos de las Naciones Unidas añadiéndoles otros dos que digan algo concreto sobre la formación permanente y sobre las peculiaridades o las regiones y nacionalidades autónomas. A modo de primer borrador proponemos el texto siguiente:

Art. 9. Cada siete años todo policía deberá cursar durante uno, dos o tres cuatrimestres estudios de actualización sobre temas profesionales, culturales y éticos, especialmente sobre los derechos humanos.

Art. 10. Las Comunidades Autónomas acomodarán este Código a la luz de sus reconocidos usos y costumbres históricos y actuales así como de los valores ético-sociales propios de su desarrollo dinámico peculiar.

En México desgraciadamente no contamos con un código como el anterior; sin embargo considero de relevante importancia mencionarlo junto con algunos artículos sobre ética policial, para así tener una visión futurista, sobre lo que debemos crear, estructurar y organizar como lo es, la policía, pero cada día más ética, más eficaz, más justa y más científica, dadas las exigencias sociales de nuestro país.

b) EFICACIA POLICIAL

Por cuanto hace la eficacia policial; Alán Grant, teniendo una perspectiva internacional de dicho organismo nos dice lo siguiente: Los principales dirigentes policiales deben tener en cuenta los aspectos esenciales de la empresa que representa cualquier servicio de policía, tales como la adquisición, utilización y evaluación de los recursos en capital y mano de obra. Si los círculos policiales no siempre han reconocido suficientemente este fenómeno, quizá se haya debido a que servir durante demanizado tiempo en un rango inferior antes de acceder a puestos de responsabilidad constituye un pobre e incluso nefasto terreno de formación para adquirir las competencias necesarias.(404) Como los demás

(404) GRANT, A: Towards a Model for Police Management Training (1977) 19 Criminal Law Quarterly, 291-296.

sectores de la administración pública, la policía se enfrenta pues a la dificultad consistente en encontrar medios más exactos para comprobar en qué medida sus servicios, tal como están actualmente organizados, responden a las necesidades de la sociedad. En el pasado, esta preocupación la ha llevado a menudo a insistir en la evaluación cuantitativa, sin prestar atención a los diversos aspectos cualitativos del problema.

La eficacia o ineficacia policial puede demostrarse de diversa manera una de ellas es la forma que adoptan las estadísticas de la delincuencia en la mayoría de los países constituye un buen ejemplo de esta tendencia. Pese a la existencia de investigaciones que indican cómo una simple contabilidad anual de cifras puede conducir error y ser a veces positivamente perjudicial, las estadísticas criminales sólo se preocupan, en su conjunto, de la cantidad, decuidando a menudo tener en cuenta que los demás sectores de la administración pública reclaman con insistencia la utilización de indicadores más sensibles y nuevas técnicas de análisis social.

Aunque la mayoría de las actividades policiales no estén siempre (ni incluso a menudo) relacionadas con la criminalidad, conviene insistir sobre este punto. El profesor Radzinowicz ha escrito lo siguiente: "Cuando intentamos medir el crimen en una sociedad rica, no podemos ignorar las

ocasiones que dicha sociedad ofrece a este respecto... Hablando claramente, los bienes que pueden ser robados son mucho más numerosos, y sus propietarios mucho más negligentes; también existen muchas más transacciones y ocasiones para engañar" (405). Este punto, ya abordado por el criminólogo italiano Enrico Ferri, podría perfectamente servir de base para una estadística de la propiedad/criminalidad expresada en porcentaje del producto nacional bruto, de robos con allanamiento de morada manifestada en tanto por ciento del número de viviendas disponibles, o de robos de automóviles expresada en porcentaje del número de vehículos matriculados en una región determinada. Sin embargo, esto no ocurre así. ¿Acaso el doble fenómeno del crecimiento de la riqueza y de la delincuencia sería ligeramente menos prodigioso si las investigaciones llevadas a cabo según esta óptica probarán que, por ejemplo, la criminalidad no violenta contra la propiedad representa un porcentaje estacionario e incluso en baja de todas las actividades económicas? Nunca lo sabremos si aceptamos ciegamente las cifras cada vez más elevadas de robos como la prueba absoluta de que estamos a la merced de una (ola de criminalidad).

(405) RADZINOWICZ, L.: *Ideology and Crime*, London, Heinemann - Educational Books, 1966, págs. 98-99.

Existe además otro problema. Cualquier hombre político puede subir a la tribuna y esgrimir el tema de la inseguridad ciudadana como una táctica para conseguir el apoyo del público por el miedo (y también, desgraciadamente, por la paranoia). Al pensar que, con tal programa político, el presupuesto del servicio corre menos riesgo de ser reducido, cualquier director de policía caerá fácilmente en la tentación de apoyarlo. "Sin embargo, la afirmación del carácter endémico de la delincuencia carece casi siempre de bases empíricas. Incluso los actos de violencia contra la persona, los cuales pueden aumentar más rápidamente que la población, ocurre sobre todo entre los miembros de una misma familia, o entre parientes, amigos o conocidos, constituyendo una minoría las agresiones, cometidas por individuos totalmente desconocidos por la víctima. No obstante, cuando los grandes títulos de los periódicos proclaman que el porcentaje de los actos de violencia es superior al del año precedente, el lector piensa inmediatamente en el asesino desconocido disimulado en un rincón obscuro. Sabemos además que el mejor consejo verdadero, aunque imposible de seguir en la práctica que se puede dar a una eventual víctima sería: No vuelva a casa esta noche o No salga con los amigos. En materia de agresiones, los errores más frecuentes conciernen a la naturaleza de las mismas y no a su número.

Así, pues, se están planteando dos tipos de problemas. En primer lugar, nuestros sistemas de contabilidad en materia de delincuencia son a menudo inexactos y engañosos. En segundo lugar, incluso cuando nuestras técnicas se hacen más precisas (por ejemplo, determinando las relaciones entre agresores y víctimas), la policía no parece interesada en informar al público, ya que un público temeroso de la criminalidad está más predispuesto a sostenerla (o menos orientado a criticarla). Conviene, por consiguiente, intervenir en ambos frentes: concentrando la atención en los medios más eficaces para recoger las estadísticas y atenuar la inútil paranoia que la delincuencia engendra en el público, y advirtiéndolo a este último cuando los datos obtenidos indican con seguridad que hay motivos para inquietarse. En una democracia, el público debe estar informado de los hechos sociales más significativos, por muy desagradables que estos pueden parecer a las autoridades.

Un tercer problema se refiere a la existencia de la llamada (Cifra negra de la criminalidad) (406), es decir, de aquellas infracciones que, por diversas razones, no figuran en las estadísticas oficiales de la delincuencia. Evidentemen-

(406) RADZINOWCZ, Op. cit. nota 6, págs. 63-64, observa que dicha expresión está difundida en las principales lenguas: Dunkelziffer en el alemán, Chiffrenoir en francés, cifra nero en italiano.

te, la importancia de dicha cifra negra varía según la categoría de las infracciones (por ejemplo, existen menos homicidios denunciados que hurtos). Sin embargo, este aspecto no constituye el punto más importante de la cifra negra, ya que, incluso si se conociera el número exacto de homicidios y hurtos, el perfil de ambas infracciones no cambiaría esencialmente, es decir, que seguiría habiendo siempre pocos homicidios y numerosísimos hurtos. Es a propósito de los delitos clandestinos contra los bienes (por ejemplo, fraude y corrupción) más bien que de los perpetrados abiertamente que la cifra negra deforma completamente la idea que solemos tener acerca de la naturaleza y contenido de numerosas infracciones no violentas contra la propiedad.

Uno de los principales factores para determinar cuáles son los delitos que la policía conoce o no es, sin duda, el tipo de organización policial previsto. Puede ser que las sociedades tengan los delincuentes que merecen, aunque sería más exacto decir que poseen aquellos criminales para cuya captura organizan a su policía. Por ejemplo, en lo que respecta a las infracciones no violentas contra la propiedad, la mayor parte de la actividad policial se ejerce en la calle, principalmente en forma preventiva, realizando a veces la policía la captura de algunos ladrones y encubridores de poca monta. Numerosos especialistas deducen, a nuestro parecer

equivocadamente, que tal captura constituye un perfil exacto de las infracciones no violentas contra la propiedad cometidas en nuestra sociedad. Sin embargo, una gran parte de la propiedad moderna adopta formas a las que el delincuente callejero no suele tener acceso, por ejemplo, la contabilidad mediante computadoras, las acciones y obligaciones bancarias etc. La concesión de una autorización para construir inmuebles, con las posibilidades de corrupción que tal decisión puede implicar, también representa una forma aún menos tangible de propiedad.

Incluso si el delincuente ordinario pudiera tener acceso a tales personas y lugares, parece bastante improbable que, abandonado asimismo, tal individuo posea los conocimientos y aptitudes necesarias para utilizarlos de manera ilegal o fraudulenta. Se deduce de ello que son los delincuentes con formación profesional y buena remuneración quienes tienen las mejores ocasiones para cometer delitos no violentos contra la propiedad. Efectivamente, al aumentar las cargas fiscales, los países industrializados incrementan las presiones ejercidas sobre las empresas y los particulares para obtener fuentes de ingresos que, por su naturaleza misma, permanecen escondidas a las autoridades.

Sin embargo, las patrullas preventivas y la mayoría de las estrategias policiales tienden a concentrarse casi exclusivamente en las infracciones callejeras. Por su parte, los tribunales están sobrecargados de causas implicando delincuentes de poca envergadura, pero raramente -por no decir nunca- los ladrones instruidos y modernos. Puede deducirse que tales detenidos no tienen nada que ver con los delincuentes que cometen efectivamente en la sociedad los delitos de mayor atrocidad y destructividad moral.

No obstante, cuando se plantean temas de esta especie, solemos enfrentarnos invariablemente a dos objeciones. En primer lugar, el ciudadano medio no se preocupa del delito refinado; desea que el agente de policía concentre la atención en la calle, importándole poco que los defraudadores despojen de sus bienes a algunos ricos quienes, de todas maneras, pueden soportarlo. En segundo lugar, se pretende que consideramos la relación costo-eficacia. Nuestros recursos no son suficientes para poder encontrarlos en fraudes o corrupciones a gran escala; ello costaría una fortuna y exigiría investigaciones y procedimientos judiciales excesivamente largos.

En cuanto al argumento referente al costo-eficacia, sólo puede tomarse en serio si admitimos que el sistema actual (en virtud del cual el analfabeto, la persona desfavorecida socio-económicamente, el individuo sin vivienda y el débil

mental entran y salen a toda velocidad por la puerta giratoria de los juzgados, acusados principalmente de infracciones no violentas contra la propiedad) constituye en sí mismo una propuesta eficaz desde el punto de vista de los costos. Ahora bien, parece manifiesto que tal no es el caso. El problema de la aplicación de las leyes es, por definición, comparable a un artículo vendido con pérdida. Cuando la prevención fracasa, el tratamiento de tal fracaso será necesariamente costoso. Sin embargo, ¿cómo podemos proclamar que la democracia liberal es el mejor (o el menos malo) régimen político, cuando únicamente calculamos el costo de un sistema de investigaciones y acciones penales en la hipótesis en que los acusados proceden de las clases sociales menos favorecidas y no en el caso inverso? Se trata de un desafío que, a nuestro parecer, la democracia liberal está en condiciones de aceptar, aunque la sucesión de acontecimientos recientes ha demostrado que el problema no desaparecerá tan fácilmente.

En realidad, la contribución más atrevida a la literatura criminológica reciente ha sido la de los criminólogos radicales, quienes, sin duda alguna, calificarían nuestros comentarios por lo menos de liberalismo despistado. (407)

(407) Una complicación general de esas obras aparece en *Critical Criminology*, de I. TAYLOR, P. WALTON y J. Young, Londres Routledge y Kegan Paul, 1975 (nota del editor, Existe una traducción al español de este libro, *Criminología - Crítica*, México, XXI, 1977).

"Los criminólogos radicales clasifican las investigaciones y trabajos sobre la criminalidad en tres grandes categorías: conservadores, liberal y radical. Según ellos, la óptica conservadora se inspira ampliamente de lo que llaman la criminología de las escuelas de policía (por ejemplo, evaluar las ventajas respectivas de las rondas a pie o en autopatrulla). En cuanto al enfoque liberal, se preocupa más del cambio, pretendiendo indicar lo que debe hacerse; va más allá de las ideas conservadoras de represión y control social, aunque evita enfrentarse con las condiciones reales del sistema (por ejemplo, la concentración del sistema de justicia penal sobre los miembros más desfavorecidos de la sociedad (408). Finalmente, la óptica radical se extrañaría de nuestro esfuerzo por acordar prioridad a la investigación y persecución de los estafadores y defraudadores de gran envergadura, así como de los funcionarios corruptos, por el motivo que una revelación suficientemente pormenorizada no obrará evangélicamente como catalizadora en la edificación de una sociedad genuinamente moral. La criminología radical persigue el objetivo ambicioso de demostrar como los cargos administrativos ocupados por hombres poderosos no conducen únicamente a transgresiones excepcionales, sino a delitos cometidos con regularidad, los cuales sólo podrán ser suprimidos mediante cambios fundamenta-

(408) *Ibidem*. Págs. 21 a 23.

les y radicales. (409) Las consecuencias de esta política son evidentes; afectan a la concepción misma de la sociedad. El modelo de sociedad preconizado por los criminólogos radicales se basan fuertemente en los principios marxistas.

En este sentido hay un escepticismo sobre la eficacia Policial, a grado tal que todo tipo de Apuntamientos caen dentro del negativismo.

Si fuese posible calcular con exactitud los males ocasionados por los reglamentos de policía y los que estos impiden, el número de los primeros excedería siempre el de los segundos. (410)

Podemos ver en esta frase la idea maestra del escepticismo liberal sobre la eficacia de la policía. Es indiscutible que el liberalismo clásico ha insistido en limitar el alcance del derecho penal a las leyes claramente definidas, en reducir el número de las medidas administrativas arbitrarias y en frenar los poderes discrecionales de los magistrados. La idea de un organismo oficial permanentemente encargado del control de la criminalidad, aun cuando garantizara las

(409) *Ibidem* Págs. 30 - 31.

(410) *The Sphere and Duties of Government* (edición inglesa de 1854, página 112), de W. von Humbolt, citado por Radziszcz, op. cit., nota 6, página 14.

libertades individuales, repugnaba al espíritu liberal y a su visión de una sociedad libre. (411)

Aunque matizados por acontecimientos ulteriores, podemos encontrar los principales elementos de dicha idea en los trabajos modernos sobre la criminalidad. En un reciente informe de la Comisión real creada para investigar sobre la creciente corrupción de ciertos funcionarios del Reino Unido cometida por personalidades de la industria de la construcción para obtener concesiones de trabajos públicos puede leerse.

Estamos seguros de que la policía no debe proceder a la vigilancia general de los organismos públicos o demás instituciones con la única y dudosa esperanza de que aparezca la prueba de criminalidad. (412)

Al mismo tiempo, gracias a un anexo instructivo de uno de los comisarios, la señora Ward-Jackson, se nos hace saber que casi todas las investigaciones referentes a las acciones penales han sido iniciadas por Private Eye (Ojo Priva-

(411) Radinowicz, op. cit., nota 6 págs. 13-14.

(412) Ibid. pág. 260

do, semanario humorístico opuesto al establishment), la televisión comercial, otros organismos informativos e instituciones no oficiales y particulares. Nunca emanaron de fuentes oficiales. (413)

No es sorprendente que las fuentes oficiales hayan sido tan poco productivos. Cuando está completamente admitido proceder a la vigilancia general de las infracciones económicas manifiestas con la dudosa esperanza de que se obtendrá de esta forma la prueba de la criminalidad, lo es mucho menos adoptar esta actitud general de prevención (o su equivalente) como una estrategia policial frente a los delitos clandestinos contra los bienes. No debemos subestimar las dificultades, que son por supuesto enormes en esta materia. Sin embargo, es imposible que los directores de la policía, quienes han planificado los recursos de que disponen en la última parte del siglo XX, continúen encarando con serenidad el colosal desequilibrio existente entre las prioridades acordadas por la policía a la categoría de infracciones no violentas contra la propiedad y los demás delitos, a no ser que se den explicaciones racionales satisfactorias para justificar las prácticas actuales.

(413) Ibidem. Pág. 8, 117a la 119.

De la misma manera, se debe admitir plenamente que la policía concentre sus esfuerzos en los desvalijadores de bancos, lo cual implica una vigilancia previa e investigaciones preliminares, aunque un día tendrá que dedicar idéntica atención a las personas aparentemente respetables que se entregan al fraude y a la corrupción. Certamente, puede sostenerse que la policía corre mayores riesgos al enfretarse con los delitos clandestinos, ya que tales infracciones apenas o nunca suelen denunciarse. La total improductividad de una policía que permanece inactiva esperando denuncias resulta aún más evidente cuando los grandes estafadores son descubiertos sin que las víctimas hayan notado algo o, lo que es aún más negativo, cuando dichas víctimas guardan silencio.

La situación es aún peor cuando ciertos bancos están dispuestos a consentir un préstamo garantizado por un valor robado o falsificado, ya que saben que no tendrán ninguna dificultad en hacer circular un documento sin valor. Pese a ello, numerosas brigadas antifraudes tienen como política proceder a una investigación únicamente cuando reciben un denuncia de la persona perjudicada.

Se ha indicado que al estar en circulación tantos documentos conocidos, podría producirse una catástrofe financiera si todos ellos fueran identificados y cobrados. Aunque

tal frase parece exagerada, esta especie de temor existe, disimulada detrás de un motivo más sutil propuesto para disuadir a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley de interesarse por este sector.

En general, los reformistas son favorables a fuertes penalidades por las prácticas ilícitas en los negocios y por las infracciones cometidas por los delincuentes de cuello blanco, ya que esperan que, a la larga, la empresa privada y el ejercicio privado de la medicina sean declarados ilegales. (414)

Se trata en estos casos de un exceso de sensibilidad. Las actividades policiales deben comprender la investigación de los delitos importantes. A menos que consiga superar todas las barreras socio-económicas existentes, su papel será limitado. Incluso en la situación actual, el peligro de las unidades especializadas existirá siempre; por ejemplo, en Estados Unidos, las secciones relacionadas con el Ministerio de Justicia, con el Tesoro, etc., dedican a la aplicación compleja de las leyes operaciones de seguridad privadas que poco a poco están reemplazando a los agentes y a las patrullas.

(414) Grant Alán. en la obra policía y sociedad democrática" eficacia policial. cita a Lewis. nota 29 págs. 162 y 163.

Ya existen señales tangibles de esta tendencia. La policía se transformará entonces en una especie de tercera fuerza continental, en una organización para-militar encargada esencialmente de mantener la paz pública. La paradoja de este desafío es que para conservar sus capacidades generales, la policía deberá especializarse en sectores de la criminalidad relacionados con formas propiedad ignoradas por los sistemas policiales tradicionales. En resumidas cuentas, el escepticismo liberal sobre la policía ha sido vencido en lo que se refiere a las infracciones manifiestas contra los bienes, pero no en lo que atañe a los delitos clandestinos de idéntica naturaleza.

Al tenor de estas consideraciones pueden surgir interrogantes como las siguientes: ¿En sí, quienes son nuestros policías, defensores de nuestra seguridad jurídica? ¿son gente bien preparada? bien pagada, cuentan con todos los servicios que el estado debe dar a sus empleados etc. Por principio y una respuesta sin necesidad de encuestas es que desgraciadamente en México, hay un reducido sueldo para los agentes de Policía lo cual los induce a la corrupción; y al mismo tiempo trae como consecuencia inmediata que se agrupen a esta institución individuos con pocos estudios e incluso analfabetas, que no tienen ni rango ni costumbres ni las condiciones sociales que puede tener otro tipo de empleado o funcionario público.

Desde tiempos de pioneros, un eminente historiador de la policía ha escrito que durante numerosos años, se han hecho esfuerzos para reclutar a los policías en todas las capas de la sociedad. (415)

Los medios policiales siempre han acogido con impaciencia a veces con disgusto el retrato del perfecto policía. Profundicemos un poco más este punto. Se suele decir que la policía moderna atrae a los mesomorfos de la tipología psicológica, individuos autoritarios y ávidos de responsabilidades. Estas personas manifiestan además cierta insensibilidad psíquica, cumplen con sus objetivos sin delicadeza, desean que las cosas se hagan a toda costa y no suelen prestar atención a los diversos puntos de vista que pueden existir con respecto a un caso determinado. ¿Qué piensan los agentes de policía de las cualidades más admiradas por sus colegas y qué esperan de sus jefes? Jennifer Hilton, agente con calificaciones post-universitarias en psicología, ha escrito.

Las normas de conducta generalmente admiradas en un agente son la toma de decisión y los actos rápidos, un comportamiento duro más bien que blando. El policía que

(415) Critchley, T.A.: The Idea of Policing in Britain: Success or Failure? en the police we deserve, en Alderson y Stead, Wolfe Publishing, 1973, pág. 31, 36 y 63.

procede a detenciones (incluso si éstas son inútiles) está mejor considerado que el agente que soluciona en forma amistosa los conflictos para que la policía no tenga que intervenir. (416).

En este sector indiscutiblemente controvertido, dicho agente ha añadido, en forma significativa, que si tales presuntas personalidades autoritarias de la policía existieran, constituirían (otro factor más bien favorable a actos definitivos y rápidos que a la exploración prolongada de situaciones complejas. (417)

A nuestro parecer, esta última cuestión puede presentar una importancia fundamental si un día los agentes de policía se ocupan en forma efectiva de las infracciones clandestinas contra la propiedad. Pudiera ser que en el pasado el reclutamiento policial se haya centrado, consciente o inconscientemente, en los delitos manifiestos contra los bienes y en el mantenimiento del orden público. Hoy, frente a las nuevas formas de propiedad y de delincuencia, debe adoptarse

(416) Psychology and Police Work, en The Police We Deserve, op cit., nota págs. 93-100.

(417) Ibid. Véase asimismo M. Cain: Society and the Pliceman's Role, Londres, Routledge y Keagn Paul, 1973, en esta obra los agentes de policía han juzgado, respondiendo a un cuestionario, entre otras cosas, que la firmeza de carácter es una cualidad necesaria en sus superiores.

sin duda alguna otro modelo psicológico de selección policial. Basándonos en nuestra propia experiencia podemos decir que, salvo rarísimas excepciones, siempre nos hemos enfrentado con la impaciencia casi general, y a veces con la hostilidad declarada de los oficiales superiores de policía cada vez que hemos planteado la cuestión de señalar objetivos que aumentarán la prioridad acordada a la lucha contra el fraude y la corrupción. En la medida en que esta actitud determinada por la insuficiencia de los recursos de que dispone la policía para enfrentarse a las infracciones callejeras, simpatizamos con ella, pero cuando dicha actitud proviene de una manera de ver las cosas que clasifica es pontáneamente entre los delitos la introducción ilegal en un domicilio, pero que capta mal la ilegalidad contenida en ciertas maniobras de empresarios con vistas a obtener la adjudicación de trabajos públicos, en la corrupción de funcionarios que la acompaña inevitablemente, y en las falsas prácticas contables que tienden a disimularlas, entonces consideramos fuera de lugar tal simpatía.

Se afirma, además, que los agentes deben utilizar las últimas invenciones técnicas y poner en práctica leyes tan complicadas que incluso los abogados las conocen difícilmente. ¿Cómo no preocuparse, en tales condiciones, ante tal nivel de selección?

Aunque por supuesto no posean competencia iguales, todos los individuos tienen derechos similares. Sería necesario que la policía pudiese atraer a cierto número de los mejores talentos disponibles y a un fracción apreciable de los demás. Ahora bien, el hecho de partir de la base para la promoción aleja de la carrera policial a excelentes candidatos. La dirección y los sindicatos de la policía no parecen querer comprender este punto crucial. Tarde o temprano, tendrán que hacerlo.

El policía debe prepararse cada día más para realizar con mayor eficacia ante la nueva fisionomía de la delincuencia como por ejemplo:

1. Vandalismo
2. Violencia.
3. Nuevas formas de robo.
4. Conductas asociales y consumo de drogas.
5. Infracciones profesionales, en particular conductas ilegales de individuos considerados como personas respetuosas de las leyes.

6. Mayor contingente de delinquentes procedentes de la clase media más bien que de la clase obrera.

7. Incremento de la delincuencia juvenil.

8. Más delinquentes primarios que reincidentes.

"A nuestro parecer, la reorganización de la policía no tiene en cuenta las categorías 3, 5 y 6, aunque hayan pasado más de treinta años desde los trabajos pioneros de Sutherland sobre los delitos de cuello blanco y doce desde que Radzinowicz llamó la atención sobre la tendencia de los mismos a aumentar. También Sutherland reconoció este aspecto (418) recordando Donald Cressey con razón que tarde o temprano tendremos que considerar como pasada de moda la ideología de la lucha contra el crimen que sólo propone a los administradores de la justicia penal la detección, detención, condena y castigo de los delinquentes (419). Sin embargo, la realidad es que continuamos detectando, deteniendo y condenando a los delinquentes por infracciones contra la propiedad. En tales condiciones, algunas personas sagaces se preguntan porqué los detenidos sólo

(418) SUTHERLAND, E.H.: The Professional Thief, University of Chicago Press 1937, pág. 229.

(419) Criminal Organization, Einemann Educational Books, 1972. Pág. 101.

representan cierto tipo de delitos cometidos en nuestra sociedad*. Una sociedad justa organizaría sus recursos disponibles en materia policial de manera que pudiera rectificarse urgentemente este desequilibrio cualitativo (el cual refuerza los argumentos de aquellas personas que preconizan reformas económicas y políticas más radicales).

Los centros de comunicación de la policía están cada vez más automatizados, y las personas que los vigilan pueden controlar más fácilmente que nunca la rapidez con que los agentes responden a una llamada del público, envían un auto al lugar de un incidente, solucionan éste y retornan para contestar a otras llamadas.

Sin embargo, las ventajas incontestables de una tecnología avanzada suelen estar acompañadas de graves peligros. De la misma forma que el interés prioritario que se concede actualmente a las infracciones de menor cuantía ocasiona cifras voluminosas de las que pueden obtenerse datos sobre la población delincuente o policial, las comunicaciones modernas nos suministran con más detalle que antes el número y la naturaleza de las llamadas recibidas por la policía, el porcentaje de dichas llamadas con respecto al número de agentes o vehículos utilizados, y otros informes útiles del mismo género. Pero si se tiene en cuenta el papel importante de servicio, al cual los cuerpos de seguridad occidentales parecen dedicar

gran parte de sus recursos, este énfasis estadístico inevitable sobre el número de llamadas y la rapidez de la respuesta encierra el peligro de colocar a la policía en una posición bastante reaccionaria. Concentrar los esfuerzos de la policía y de los demás organismos sociales en los problemas familiares (los cuales dan lugar a numerosas llamadas) no ayuda en absoluto a descubrir la causa de los mismos. La visita más importante a un domicilio es la que el agente efectúa cuando no hay ninguna llamada urgente. Ante tales circunstancias, quizá conviniera examinar con detenimiento lo que se puede hacer a este respecto. En otros términos, los informes más exactos y detallados de las llamadas solicitando servicios a la policía deberían conducir, en cada organización; a un análisis minucioso de las fuentes y de la naturaleza de dichas llamadas, así como a la puesta en práctica de estrategias a utilizar en situaciones no urgentes. Por consiguiente, la misión de la policía no queda compiladas una vez cumplidas las estadísticas; en realidad, es entonces probablemente cuando pueden comenzar las opciones creadoras.

Según la misma óptica, la computadora plantea el problema de encontrar nuevas actividades para la policía. Si nos contentamos con alimentarla más eficazmente con la información que antes figuraba en ficheros manuales mucho menos eficaces, una vez más un recurso importante dejará de

mostrar todas sus posibilidades. Las listas informatizadas de bienes robados, especialmente de vehículos automóviles (sobre todo, cuando están comunicadas con los registros oficiales de vehículos conservados por los organismos públicos) permiten solucionar mucho más fácilmente que antes el robo de objetos identificables rápidamente. Sin embargo, el principal aspecto sobre el que conviene hacer hincapié es el siguiente. La policía continúa ocupándose de los robos de vehículos, es decir de un delito del que se ocupa desde la invención del automóvil. La computadora no ha aportado necesariamente nuevas perspectivas, ni añadido gran cosa a la capacidad de la policía para asumir responsabilidades con respecto, por ejemplo, a las categorías 5 y 6 de Radzinowicz, llamadas la nueva fisonomía de la criminalidad. En realidad, mientras más comprometa la policía los escasos recursos de que dispone en la represión de los robos de vehículos, menos tenderá a intervenir en los demás sectores. Se ha dicho que:

Hacia 1980, los delincuentes podrán calcular bastante bien sus riesgos gracias al número de patrullas de policía que ven en la calle; el anonimato del conductor de automóvil ha desaparecido casi completamente.

Existe, no obstante, el peligro de que un servicio de policía más eficaz en los sectores tradicionales de intervención aumenta el desequilibrio en la aplicación de las leyes; de este problema nos hemos ocupado en la primera parte de nuestro ensayo . La mayoría de las referencias a la nueva tecnología insisten en una mayor represión de los delitos manifiestos contra la propiedad. Un autor declara, por ejemplo, a propósito de las recientes técnicas de vigilancia electrónica.

Correctamente utilizadas en sectores seleccionados durante una semana, dichas técnicas han permitido la captura de la totalidad de los delincuentes que han intentado entrar con violencia en los domicilios.

Al defender ese punto de vista, no queremos negar la importancia de la represión de los delitos manifiestos contra los bienes, sino simplemente insistir en los inconvenientes inherentes a la utilización de la nueva tecnología exclusivamente con vistas a acrecentar la eficacia de la policía en un sector, en detrimento de otros con derecho a igual trato.

Si un gobierno preocupado por sus gastos exige, con la finalidad de justificar su presupuesto, que la policía publique cifras voluminosas de llamadas o detenciones, existe

el peligro evidente y cada vez mayor de que la cantidad triunfe sobre la calidad. Para introducir el elemento calidad en la medida del trabajo efectuado por la policía, conviene preguntarse si ha habido algún análisis sobre el mismo y, en caso afirmativo, examinar sus resultados. También importa estudiar el empleo que la policía hace de las computadoras en aquellos sectores que anteriormente no las utilizaban con éxito y regularidad. El juego de los números, que tan bien ha distraído la atención de las fuerzas del orden hacia los delitos manifiestos contra los bienes, ejercerá idéntica influencia sobre el papel de servicio de la institución policial, a quien se presentará el desafío de escapar a esta estrategia reaccionaria adoptando un sistema más amplio.

No debe admitirse demasiado fácilmente la idea de que el público no pide cambios. Esta cuestión apenas ha sido estudiada científicamente. Los trabajos realizados en Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, los cuales indican en general que el público está satisfecho de la policía y muy satisfecho de las demás instituciones públicas, no deben servir para originar condescendencia y resistencia al cambio.

El recurso a la productividad no debe traducirse en su utilización desmesurada, con la única finalidad de prestar a igual precio un mayor número de servicios. Todas las

recomendaciones referentes a una estrategia de investigación deben preocuparse seriamente por los poderes acordados a la policía, su aptitud para investigar en los casos importantes de fraude y corrupción, y la explotación de una tecnología nueva para ejecutar las funciones que, voluntariamente, o por necesidad, ha ido abandonando tradicionalmente.

Sin embargo ante la visión de lo ya dicho, se afirma que la policía tiene más remuneración que muchos médicos y periodistas.

"Frente a un pasado de corrupción en todos los aspectos que hizo víctima y victimaria a la policía capitalina, esta tiene hoy seguridad escalafonaria, remuneración superior a la de muchos médicos y periodistas, prestaciones y educación especializada. El último impedimento a vencer para incorporarla a un compromiso moral con la ciudadanía es hacerle sentir el apoyo y la confianza de la sociedad.

Con malestar profundo, la voz del general José Domingo Ramírez Garrido Abreu impregnó lastimosa la estancia. El director general de Protección y Vialidad del Distrito Federal abogaba, con razón y sin ella, por el renacimiento de la credibilidad de los capitalinos, de los niños y los adultos, en ese hombre de uniforme azul marino, por tradición encargado

de su seguridad física.

Luchamos decía a EXCELSIOR con emotividad, para comprometer al policía con la comunidad, pero no encontramos respuesta en ésta, ni da muestras de preocupación por la vida de sus guardianes.

El policía ha estado mucho tiempo marginado del ámbito social al que pertenece y del que nunca debió haber salido. Todo ellos, policías buenos y malos son encasillados injustamente por la sociedad en la misma definición de delinquentes y corruptos. Murieron 85 de ellos en el cumplimiento de su deber durante el año pasado. Y, hoy, cuando nos preguntan...: "Mi general, díganos usted por quién debemos ir a rompernos la madre, si cuando me doy vuelta me la mientan...", no queremos darles la respuesta del vencido socialmente. Quisiéramos contar con elementos suficientes para decirle: Amigo policía, tu comunidad te apoya a tí y a tu familia.

Es evidente que el policía se avegüenza de lo negativo que ha sido. Y hoy, en condiciones mejores en su economía tenemos que colaborar todos para despertar con el estímulo que da la solidaridad al buen policía que casi todos llevan en su interior.

La policía capitalina debe sentirse parte integral de la ciudad y si no comprometemos a este gremio a través de acciones de la propia comunidad será muy difícil que esta policía sea lo que requiere la ciudadanía de México.

Por eso hemos instaurado los reconocimientos al Policía del Año, al Policía del Mes, publicitamos del Día del Policía, el 22 de diciembre cuando pedimos a los mexiquenses como antaño, que entreguen alguna muestra de afecto al policía más cercano en su domicilio. Se ha hecho campaña en este sentido durante dos años y la respuesta pública ha sido nula. Es el detalle el compromiso solidario... unos cigarros, un pedazo de pastel, unos refrescos.

Desgraciadamente, respondió el militar, la ciudadanía no se preocupa por conocer sus derechos y obligaciones como conductores de un vehículo, y por ello, cuando lo detiene un policía, bueno o malo, prefiere arreglar su problema pagando ya sea porque se lo demanden o él lo ofrezca. Cada vez que el ciudadano paga, paga su propia inseguridad porque el policía se va de su colonia a las avenidas a pescar automovilistas, pues muy pocas veces le exigen que se levante la infracción.

En este momento, específicamente ahora, tratamos de acabar con el problema de corrupción denominado "mordida". José Domingo Ramírez Garrido Abreu sacó de un cajón de su escritorio el Libro Azul, que junto con el cambio de uniformes a 4,000 policías coadyuvará a abatir la "mordida" en 85 por ciento, como mínimo.

De los 24,000 policías que prestan sus servicios en la ciudad de México 4,100 estarán dedicados a vialidad y el resto, 19,000 de ellos, se dedicarán exclusivamente a la protección ciudadana.

Significa que ahora sólo 4,000 policías podrán detener autos en la vía pública y tendrán la obligación de presentar el libro azul, el cual sólo consta de 19 artículos que corresponden a las infracciones que lesionan más la vialidad en la ciudad de México y la seguridad física del manejador y el peatón. Cabe señalar por nuestra parte, que el Reglamento de Tránsito contiene la tipificación de 240, infracciones que dan motivo a que un policía detenga a un ciudadano. De aquí puede desprenderse el esfuerzo de simplificación y prioridad a los aspectos más importantes de la vialidad en nuestra ciudad.

Todo lo anterior significa una reducción en el núme-

ro de autoridades con capacidad legal para detener un auto y en consecuencia, se abate también la corrupción tanto del policía como del ciudadano y se incrementan las acciones policíacas contra la delincuencia, ya que 20,000 servidores no podrán dedicarse ya a parar vehículos y, en cambio, trabajarán en seguridad.

PRESUPUESTO RAQUITICO

El jefe de la Secretaría General de Protección y Vialidad se negó a aceptar que cuenta con un presupuesto raquíto, cuando se le cuestionó como puede prestarse un servicio adecuado a la ciudad con un presupuesto para 1988 de 174,000 millones de pesos.

Considerando, se le dijo que de esa cifra 126,000 millones son para pago de nómina y el resto, 48,000 millones deben servir para mantenimiento y reposición de equipos: semáforos patrullas, motos, uniformes combustibles y muchos otros giros, que puede decirnos y sólo acertó a responder: "Ese dinero se administra buscando su optimización máxima".

Pero se insistió ustedes tienen a su cargo, el mantenimiento de.... si no me equivoco, más de 4.000 vehículos de patrulla, ambulancias, carros de bomberos, helicópteros.

¿Cómo le hacen? Ramírez Garrido hizo girar su silla, que parecía nervioso, hasta inclinarse al interfono para pedir dos cafés, sin azúcar, que me parecieron tan amargos como el tema, que en ese momento concluyó.

Así a lo largo de cinco cafés por cabeza la de él y la mía, Ramírez Garrido siguió respondiendo sobre la problemática para establecer la Policía de Barrio, el problema de la ciudad de México para dotarla de la vigilancia necesaria, el Programa de reclutamiento Vecinal para Policía de Barrio, la participación de la Academia de Policía, la tendencia de todos los programas de la policía a comprometer a la comunidad en ellos; de los sistemas de promociones a los vigilantes; índices de delincuencia, asaltos, robos, prostitución en la ciudad de México; premios Vázquez Raña y Premio Gigante, a los mejores policías y muchos otros puntos que, en definitiva, pueden ayudar a hundirnos en la incertidumbre de la capital o a sacarnos de ella.

ERROR O DIFAMACION

En reunión organizada por el Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales del PRI, del Distrito Federal, un profesor universitario aseguró, según cifras de la Organización de las Naciones Unidas que el total de los delitos, 20 por

ciento son contra las personas en su seguridad e integridad. En los países desarrollados el porcentaje es de 10 puntos dijo, en los en vías de desarrollo es de 43 puntos; el profesor, basado en "estudios" de la ONU, aseguró que en México el porcentaje es 57 por ciento. Cifra, se le dijo a Ramírez Garrido, que nos parece ilógica hasta caer en la estupidez.

Como respuesta sólo pudo mostrar, de inmediato, las gráficas comparativas de los asaltos bancarios en el Distrito federal y en las ciudades más pobladas de Estados Unidos de América, durante 1986 y de enero a junio de 1987, y la correspondiente a robos a casa habitación en el Distrito Federal y las ciudades de ese mismo país durante el mismo período, ambas gráficas fueron elaboradas por la embajada de Estados Unidos en México.

Así pudimos comprobar en los documentos y en contra de la posición de la ONU y su intérprete, que en Estados Unidos sólo la ciudad de San Antonio, Texas ha sufrido menos asaltos bancarios que el Distrito Federal.

En el período mencionado, nuestra ciudad sufrió 42 asaltos bancarios, mientras que Los Angeles, California sufrió 490; San Diego, 97; Chicago, 103; Detroit cuarenta; Nueva York 210; Philadelphia 65; Dallas 40; Houston 57; Phoenix 100

y San Antonio 38.

Respecto a los robos en casa-habitación, mientras el Distrito Federal sufrió 6,000 en el período mencionado, con tendencia a la baja durante 1987, los Angeles sufrió en 1986, 70,000 robos, también con tendencia a la baja, la cual se registró en todas las ciudades que mencionaremos durante 1987, con relación a 1986, cuando San Diego padeció 18,000 robos a domicilios; Chicago 57,000; Detroit 39,000; Nueva York 125,000; Philladelfia 19,000; Dallas 39,000; Houston 44,000; Phoenix 28,000 y San Antonio 30,000. De estas cifras se deduce la relativa tranquilidad en nuestra ciudad, que acumula varios millones de habitantes más que las ciudades mencionadas.

Pensar que 57 por ciento de la población del Distrito Federal es agredida en su persona, sería como presenciar las 24 horas del día que más de la mitad de la población se golpea continuamente con el 43 por ciento restante. Debe haber habido una equivocación, aseguró Ramírez Garrido.

¿No cree que esa equivocación desprestigia a la policía capitalina y a los habitantes de la ciudad de México? Ramírez Garrido guardó silencio.

Luego recordó que entre 1986 y 1987 la policía del Distrito Federal frustró 2,016 robos y que del total de robos efectuados en el período mencionado, 5,512 fueron realizados sin violencia y 425 con violencia. Fueron lesionados 1,175 policías y muertos 221 en estas acciones de defensa a los ciudadanos del Distrito Federal.

PROBLEMATICA GENERAL

El problema del servicio policial en nuestra ciudad reconoció el entrevistado contempla dos aspectos, la insuficiencia de personal, pues hay un déficit de 20,000 policías y la ineficiencia o falta de calidad que aún no cubre los requisitos necesario. Se añade la falta de participación ciudadana que es insignificante para comprometer de forma profunda un cambio en el policía.

El programa de Reclutamiento de Barrio busca subsanar lo anterior mediante la identificación con el ambiente del policía y su compromiso con su comunidad. Aquí, el policía es reclutado por la junta de vecinos. Esto democratiza a la policía porque debe tener el consenso de su comunidad para poder estudiar en la Academia. Desde hace 18 meses la comunidad selecciona a sus jóvenes policías y éstos se comprometen conjuntamente con nosotros, a volver a la comunidad después de terminar sus cursos básicos. Así, el policía es parte del barrio y está identificado y comprometido.

El año pasado nos presentaron 11,500 aspirantes y de ellos se graduaron los 4,800 que fueron aceptados. Por otra parte, explicó Ramírez Garrido, se ha trabajado en incrementos salariales y sistemas de promociones legitimando por el regente los ascensos. Antes coroneles con ocho años de servicio tenían el poder y policías con 25 años de servicios no escalaban de acuerdo a su hoja de servicios.

Se ha establecido dijo, un sistema de designación directa de grados por el propio jefe de la policía, ya no subirán aquellos que tienen relación directa con los jefes ni quedarán congelados quienes nunca o pocas veces los ven.

Además de lo anterior, después de cinco años de servicio, un policía tiene derecho a cursar el Bachillerato Policial. Debe terminarse con el empirismo en el policía y darle educación adecuada a sus necesidades de trato con la ciudadanía.

Los policías ya no son sacrificados económicamente. Ya tienen respaldo del gobierno de la ciudad: Seguro de vida hasta por 15 millones de pesos máximo y cinco millones, mínimo cuando el efectivo fállece fuera del ámbito de su trabajo.

Las delegaciones, los grupos sociales organizados

deben colaborar para instituir premiaciones a quienes cumplan con su deber y se distingan con riesgo de su vida en la captura de delincuentes.

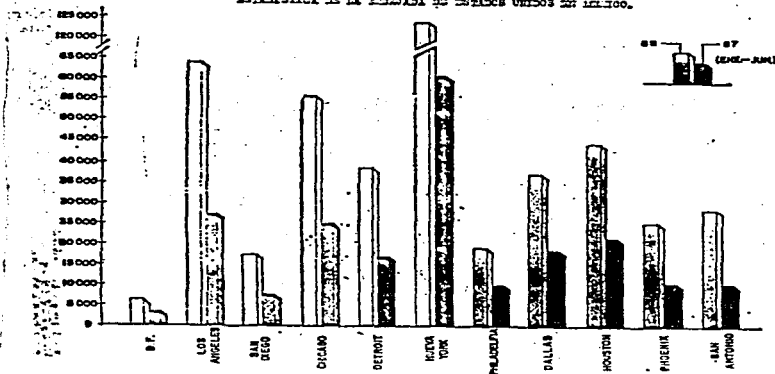
Se creó el Club de los 1,000. Este debería juntar 1,000 pesos por socio cada vez que un policía de su comunidad muere, para ayuda de su familia y no ha tenido respuesta. Tampoco el programa de chalecos blindados logró respuesta. De hecho, reconoció, no hay apoyo del ciudadano para la policía de su comunidad.

Cabe señalar que la tabla de salarios en sus diferentes categorías, incluyendo la compensación de mando, fluctúa entre 370,994 pesos el que gana menos hasta 566,422 pesos el que gana más, sin contar todas las prestaciones sociales." (420)

Con todo lo anterior tenemos una visión más amplia sobre el funcionamiento y eficacia de la policía en la ciudad de México; observaciones sustraídas de la Reunión del EPES del PRI veamos las siguientes gráficas.

(420) Periódico. Excelsior día 10 de febrero de 1988.

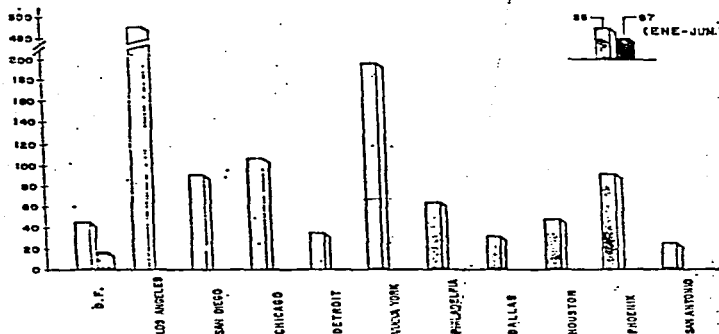
GRAFICA COMPARATIVA DE LOS ROBOS A CASA HABITACION EN EL D.F. Y LAS CIUDADES MAS POBLADAS DE LOS E.U.A. DURANTE 1986 Y ENERO A JUNIO DE 1987
ESTADISTICA DE LA CIUDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MILTOS.



982

LOS ROBOS a casas habitación en el Distrito Federal y las ciudades más pobladas de Estados Unidos, indican que México tiene una posición de privilegio, por su relativamente bajo índice de estos delitos, según esta gráfica.

GRAFICA COMPARATIVA DE LOS ASALTOS BANCARIOS EN EL D.F. Y LAS CIUDADES MAS POBLADAS DE LOS E.U.A. DURANTE 1986 Y DE ENERO A JUNIO DE 1987
ESTADISTICA DE LA CIUDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS EN MILTOS.



LA GRAFICA elaborada por el gobierno de Estados Unidos muestra, en materia de asaltos bancarios, que en el Distrito Federal ocurrieron 40 de esos atracos, mientras Los Angeles registró 490 durante 1986 y parte de 1987.

Otro aspecto de la ineficacia dentro de las actividades policiales, son las relacionadas como función oficial con los actos y actas con el interrogatorio y la confesión, independientemente de haberlo analizado en el capítulo anterior diremos lo siguiente:

El conocimiento exacto y completo de los hechos sometidos a la consideración del juzgador constituye la condición esencial y previa de toda buena justicia. No obstante, es un grave error pretender administrar justicia exclusivamente con base en la confesión.

En virtud de los graves errores judiciales que la confesión ha causado, a últimas fechas se le ha visto con gran desconfianza, proponiendo algunos juristas que se le niegue todo valor probatorio y que se prescinda de su búsqueda. Ahora bien, tan grave error es considerarla "reina de las pruebas" o prueba suprema, como negarle todo valor probatorio. Felizmente, la sana práctica judicial se aparta de estas dos exageraciones.

La confesión que por propia decisión y con pleno conocimiento de causa, realiza en su contra una persona a partir de determinada edad y en pleno uso de sus facultades debe ser tomada legalmente en consideración. Sin embargo,

debe tenerse presente que una confesión puede ser espontánea, pero falsa, dado que un indiciado puede estar convencido de que un acontecimiento se desarrolló de manera muy diferente de como fue en realidad, o bien puede haberlo percibido en forma defectuosa; por ejemplo: alguien disparó un tiro contra su adversario, y confiesa que le dio muerte, cuando, por coincidencia de disparos, aquél fue muerto por otro. He aquí, precisamente, la enorme importancia de asegurarse siempre, antes de considerar válida la confesión, de que no existan otras pruebas o presunciones que la hagan inverosímil.

La grave situación apuntada plantea a los juzgadores la necesidad de establecer, por un lado, la espontaneidad y, por otro, la veracidad de las confesiones. Con otras palabras, al juzgador le interesa saber si las confesiones de los acusados son voluntarias y su contenido corresponde a la realidad, ya que no puede haber justicia absoluta sin certeza absoluta. Por lo tanto, se impone siempre al juzgador el deber de someterla a una crítica atenta, cotejando todos sus elementos con otros resultados del proceso. A últimas fechas, la psicología judicial ha desarrollado técnicas que permiten conocer la sinceridad de las confesiones y declaraciones. Técnicas de diferente naturaleza, entre las que se cuentan, como las más confiables, las de orden psicológico (test mentales y pruebas de las asociaciones determinadas)

y las psicofisiológicas (detector de mentiras, método de la expresión motriz y método de MIRA y LOPEZ).

De la técnica del interrogatorio se ocupa, en los albores del presente siglo, con bastante seriedad científica el autor del "Manual del Juez", HANNS GROSS, juez de Graz, Austria. Establece, entre otras cosas, que "para interrogar con fortuna se requiere tener perfecto conocimiento de los hombres, buena memoria, gran dosis de calma, mucho celo en el desempeño de su cargo, compenetración con el espíritu de la ley y, finalmente, sería de desear que el juez se acostumbrara a ver en el acusado un semejante desgraciado a quien quizá se acuse injustamente". A todo esto cabe añadir que el interrogador debe conocer, además, toda la información del hecho que se investiga, tanto de orden policiaco como criminalístico, a fin de poder formular un interrogatorio inteligente que mueva al indiciado, sin coacción alguna, a manifestar espontáneamente, en caso de que así sea, su participación, al comprender, ante el peso de los hechos, la inutilidad de su silencio o negativa.

Pueden motivar la confesión del sospechoso el remordimiento, el alivio interior, la necesidad de explicar el hecho, el orgullo, la esperanza, el miedo, la necesidad de expiación o evitar la condena de un inocente, estados psicológicos que,

a manera de resortes, puede utilizar el interrogador para conseguir, sin la más mínima coacción, que el sospechoso confiese su culpa, en el caso de existir ésta. Confesión que la sana crítica aconseja confrontar siempre con los hechos, para conocer así su veracidad.

El interrogatorio es un procedimiento muy frecuente en la investigación policíaca, aunque como técnica profesional se utiliza en otras tareas. Presupone la existencia de dos personas (interrogador e interrogado) y la posibilidad de interacción verbal. Como técnica para obtener información y verificar los datos de un asunto dado, va desde el interrogatorio programado hasta la conversación libre. El primero se prepara después de analizar seriamente toda la información policíaca y criminalística que de los hechos se tenga; la segunda, más elástica, carece, por tanto, de la rigidez del primero; pero aun así, es necesario disponer de la mayor información posible para orientarla y obtener de ella el máximo provecho.

Lo dicho por HANNS GROSS, padre de la Criminalística, con relación a la técnica del interrogatorio, más lo relativo, entre otras cosas a la privacidad absoluta que debe guardarse (únicamente estar presentes el interrogador y el interrogado), a la buena presencia del interrogador, a la forma de ganarse

la simpatía y confianza del interrogado, a la importancia de no perder la calma, a proceder libre de prejuicios y a las condiciones que debe tener el lugar del interrogatorio, fue ampliamente explicado en un curso sobre "Técnicas del Interrogatorio", único en su género, al que asistí en 1962 junto con JESUS MIYAZAWA Y ROSALINO RAMIREZ FAZ, representando a la entonces Procuraduría General de Justicia del D.F. y T.T. FF., curso organizado por el distinguido criminólogo ALFONSO QUIROZ CUARON y llevado a cabo en las instalaciones del Banco de México.

Así como en los dictámenes periciales debe prevalecer el rigor científico, en las acciones de la policía, especialmente en las relacionadas con los interrogatorios, debe resplandecer la técnica en lugar de la coacción y la violencia, pues el hombre, por culpable que sea, debe ser siempre respetado por los demás, y debe serlo, sobre todo, por los encargados de velar por la justicia dada la calidad de su función.

Con todo lo anterior, lo que se pretende es precisamente determinar y recalcar que el policía para llegar a convertirse en un verdadero policía técnico y científico, contra lo que generalmente es y realiza es convertirlo en un gran investigador, criminalista, cuya labor consistirá en descubrir si se ha cometido un delito, o acto penado por la ley. Después

de determinar que delito concreto se ha cometido, tendrá que descubrir, como, donde, y cuando se cometió, quien lo cometió, porque y en que circunstancias. Para encontrar las respuestas, el policía investigador, necesita preparación, perseverancia, y apegarse a un trabajo a pesar de la monotonía y de numerosos obstáculos que pudiese encontrar en cada uno de sus estudios; debe pues, ser perseverante; inteligente reflexivo, ya que su actividad no siempre estará pletórica de aventura, romance y acción, como muchos de ellos e incluso ciudadanos lo suponen.

Un policía con estas características debe tener conocimientos de todos y cada uno de los métodos de investigación aplicables al escenario del delito, buscando pruebas, pistas, evidencias, planos, fotografías; conocimientos para manejar y preservar las pruebas, conocer las fuentes de información como los archivos y registros, publicaciones e instituciones, clasificar los tipos de información; el modo operandi de los delincuentes; aplicar conocimientos científicos para los interrogativos, tomando como base a la psicología del interrogatorio aplicable no solo para el Interrogado sino para el interrogador, conocer y tener una en exclusiva para el interrogatorio teniendo un mecanismo obvio y propio para abordar el interrogatorio, conociendo las técnicas generales y las específicas para interrogar; penetran con estudios serios sobre la sintomatología de la mentira, buscar un buen proceder

para la aplicación del método de interrogar a un sujeto testarudo y a un sujeto emocional y así obtener una perfectible confesión con sus descripciones generales y específicas y por consecuencia un tecnicismo propio para la redacción escrita y formal de esta confesión.

"La palabra interrogatorio tiene una concentración inadecuada. Para los críticos de una técnica, que es la aplicación de los principios persuasivos de Aristóteles, el proceso de interrogar a un sospechoso, implica en conjunto, el control y la dirección de la conducta humana". (422)

Como es de observarse para poder clarificar a afirmar con precisión el buen y eficaz funcionamiento del policía, no resulta nada fácil ya que aparte de lo mencionado relacionado con el interrogatorio y la confesión, hay necesidad de que conozcan los métodos para una adecuada redacción de sus informes; de los arrestos que lleven diariamente; de los registros y retención de objetos; de los testimonios de las huellas dactilares encontradas en el lugar del ilícito; los documentos dudosos, alterados, antiguos o bien en grado de descom-

(422) Aubry Arthur S. Técnica del Interrogatorio Policiaco. Editorial Limusa, 4ª. reimpresión, pág. 11. México - 1985.

posición de las fibras que conforman al papel; sobre la identificación y conservación de armas etc., con lo cual nos da ya una idea de que el policía de ahora y del futuro, independientemente de llamarlo científico y técnico; debe ser un investigador con amor a su profesión, excepcional en cuanto a un trato, inteligente y audaz y por obviedad conocedor de su materia; "un tipo de individuo bastante difícil de encontrar" sin embargo, así lo aprecio hay muchos que pudiesen reunir estos requisitos y que pueden hacer una labor notable a pesar de los miles de obstáculos que se les pudiesen presentar para llevarla a cabo.

Presentar "convictos" al órgano jurisdiccional, significa probar legalmente, cuando fuere posible, la comisión de un delito, independientemente de que el sospechoso se confiese autor del mismo. Para lograrlo, el Ministerio Público deberá desenterrar la verdad de los oscuros abismos del crimen, con los métodos y técnicas criminalísticos.

La Criminalística persigue dos fines fundamentales; identificar al autor o autores de un delito y reconstruir su forma de comisión, mediante el examen técnico-científico de los indicios. En tal virtud, los dictámenes en esta materia debe distinguirse por su objetividad. Hecho que le da al dictamen pericial un mayor grado de confiabilidad, con relación

al que tienen la "confesión" y "las declaraciones de testigos", ambas reconocidas también por la ley como medio de pruebas.

Tanto la confesión como el testimonio están siempre matizados de un gran contenido emocional, razón por la cual es muy prudente desconfiar de ellas, aun tratándose de confesiones espontáneas. En lo referente al testimonio, MARIE BORST señala que "un testimonio enteramente fiel es la excepción", por lo tanto, siempre es necesario comprobar su sinceridad, ya que al juez le interesa, ante todo, que las confesiones y las declaraciones sean sinceras y veraces, dado que no puede haber justicia absoluta, sin certeza absoluta. Especialmente cuando no es posible disponer de datos científicos objetivos, suficientemente precisos para establecer la materialidad de los hechos o proporcionar la medida exacta de una situación.

El estudio del testimonio y su crítica constituye uno de los capítulos de la Psicología Jurídica o Forense (de acuerdo con la terminología alemana) o judicial (según la denominación italiana). En un orden general, es una de las materias de que se ocupa la Psicología aplicada.

Viene al caso recordar la siguiente frase de BENTHAM: "Los testigos son los ojos y los oídos de la justicia". Atendiéndonos a su contenido, podríamos decir que importa eliminar todos cuantos testigos tengan una vista inadaptable a la percepción aproximadamente exacta del mundo exterior y los oídos tardos o sordos. Esto es lo que ha hecho la Psicología.

Ahora bien, si estamos todos de acuerdo, como espero lo estemos, en que la forma más segura de aproximarse a la verdad o llegar a poseerla, en este caso la verdad histórica de los hechos delictuosos, es mediante la aplicación de los procedimientos que emplea la ciencia, se debe promover el establecimiento y en su caso, el desarrollo de Servicios Periciales con personal honesto y altamente calificado, a fin de que el C. Agente del Ministerio Público, la Policía Judicial y el órgano jurisdiccional cuenten con dictámenes objetivos que permitan una imparcial administración de justicia. De llevarse esto a cabo, los Servicios Periciales, específicamente los laboratorios de criminalística, serían la antesala de la moderna justicia penal.

Señaló promover el establecimiento y, en su caso, el desarrollo de los Servicios Periciales, en virtud de que en nuestro país, salvo los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por mencionar

a uno de los más completos, casi no se cuenta con esta clase de auxilio técnico-científico, poniendo en apuros al Ministerio Público para demostrar a través de la Criminalística la participación del sospechoso en el delito que se investiga.

Todo lo antes expresado, nos lleva a señalar que la saludable iniciativa de "Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura", presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Honorable Senado de la República a consideración del mismo, debe ser acompañada, de adquirir categoría de ley, por el fortalecimiento de los Servicios Periciales de todas y cada una de las Procuradurías de Justicia de los Estados, para poder lograr así que las cámaras de tortura que buscan la confesión de los detenidos, dejen de ser antecámaras de la justicia.

En este sentido, considero que la sociedad Mexicana, debe reconocerle a nuestros policías, el mérito de su participación en la administración y procuración de la justicia, aunque al ejercerla, ésta, se lleve a cabo de manera inadecuada, ineficaz, doliente y carente de tecnicismos jurídicos y con todas las anomalías que pudieren tener, no obstante ello, su funcionabilidad tiene cierto peso jurídico dentro de la sociedad, ya que el hombre como tal, puede en un momento dado, dejar y rechazar una cómoda vida, buenos manjares que tengan

la suculencia de la alta cocina, la opulencia y las riquezas e incluso el rechazar las múltiples formas de vida nocturnal- que nos brindan las grandes ciudades cosmopolitas como nuestra ciudad de México, etc, pero jamás podrá rechazar ni mucho menos vivir apartado de la búsqueda constante y permanente de una justicia y una seguridad jurídica más necesaria y más humana en nuestros días.

c). LA CULTURA POLICIACA.

El nivel cultural en todo grupo social implica un claro cuadro de adelanto, científico, económico, jurídico y porque no profesional; sin embargo que es lo que pasa en nuestro país y precisamente con todas estas personas que forman la institución denominada policía, para la guarda, protección y seguridad jurídica de la comunidad? ¿En verdad tienen o han tenido nuestras policías, los mismos conocimientos escolares para ingresar a este órgano corporativo? ¿Qué debemos comprender y aceptarles a estos, como nivel cultural para desarrollar tan importante función?. En este sentido podríamos seguir sustrayendo del enunciado de este apartado, multitud de preguntas que intentaremos darles respuestas aunque estas, sean demasiadas crueles o desilusionadoras.

Al tenor de las siguientes observancias analizaré pri-

Se ha definido la cultura como "un conjunto complejo que abarca el conocimiento, las creencias, el arte, la moralidad, las tradiciones y cualquier otra capacidad o costumbre adquirida por el hombre en su calidad de miembro de la sociedad. (423) Según Linton, "una cultura es la configuración de las conductas aprendidas y de sus resultados, cuyos elementos componentes son compartidos y transmitidos para los miembros de una sociedad determinada". (424)

Para Mannheim, "La cultura de una sociedad modela en gran parte la personalidad de los individuos que la componen; ello se debe a que tal personalidad es el producto de experiencia más o menos comunes vividas en la infancia". (425)

Con la excepción de las sociedades excesivamente punitivas, existen a veces dentro de la misma cultura profundas diferencias variantes y las cuales pueden dar lugar a la formación de diversas subculturas.

Cohen "ha intentado elaborar una teoría general sobre tales subculturas, interrogándose en especial sobre las causas de su creación y las condiciones que pueden ofrecer para los

(423) TAYLOR, E.R.: Socker Consciousness and Socker Haliganims en Images of Deviance, textos reunidos por Stanley COHEN Londres, Pingwin, 1971.

(424) Culture and Mental Disorders, Springfield, Illinois, Charles C. Thomas, 1959. pág. 310.

(425) MANNHEIM, H.: Comparative Crimonology, 2 vol.,. Londres, Routledg & ke gan paul, 1965. pág. 8.

problemas del status de los individuos (426), ciertos autores, como Yinger, "afirman la existencia de una distinción analítica entre las normas relativas a un papel social y el concepto de subcultura. Sin embargo, tal distinción no siempre aparece tan claramente en el plano empírico, ya que a menudo dichas normas referentes a un rol social son definidas dentro del marco complejo de una subcultura. Yinger indica asimismo que en cualquier sociedad existen roles diferentes, aunque únicamente las sociedades heterogéneas pueden tener subculturas. (427)

Wolfgang y Ferracuti "observan que una subcultura supone la existencia de un sistema de valores amplio o central, y de diversos juicios de valor (o sistemas de valores sociales) parciales y marginales. Estos autores insisten en que la subcultura sólo difiere parcialmente de la cultura básica. No obstante, cualesquiera que sean las razones de la diferencia y el grado de integración recíproca entre una subcultura y la cultura original o dominante, siempre resulta de todo ello un aislamiento normativo de la subcultura y un sentimiento de solidaridad entre sus miembros". (428)

-
- (426) COHEN, Stanley: Crimen in America, Illinois, Peacock Publishers Inc., 1955. Pág. 155
- (427) YINGER, M.: Toward a Field Theory of Behavior McGraw-Hill 1960.
- (428) WOLFGANG, M.E., y FERRACUTI, F.: The Subculture of Violence, Londres, Tavistock, 1967. Págs. 215-sig.

La existencia de una subcultura marcada por valores que difieren de los de la cultura dominante no significa necesariamente que tales diferencias sean explosivas y causen perjuicio a la cultura global. Efectivamente, dichas diferencias pueden ser no conflictuales y toleradas por la cultura dominante.

La mayoría -e incluso la totalidad- de los grupos ocupacionales o profesionales comparten un sentimiento similar de pertenencia e identificación. Los miembros de cualquier grupo profesional se sienten próximos simplemente por efectuar un trabajo parecido, tener una carrera similar y problemas comunes. Las personas que realizan el mismo tipo de trabajo, ejercen profesiones idénticas o desempeñan funciones análogas adquiere además una manera común de ver el mundo, así como reacciones parecidas con respecto al universo circundante. Esto se explica por los efectos que producen en la personalidad de los individuos el trabajo y el medio en donde éste se realiza.

Si determinados grupos profesionales poseen una estructura de valores diferentes que los separa de la cultura dominante, si existe cierto aislamiento normativo reforzado por la solidaridad de los subgrupos, si se comparten y transmiten valores que difieren en cantidad y calidad de los per-

tenecientes a la cultura dominante, puede afirmarse entonces que tales grupos profesionales poseen un subcultura propia. ¿En qué grado esto es cierto en lo que atañe a la policía? Antes de contestar a esta pregunta, conviene hacer ciertas observaciones preliminares.

Diversos autores señalan que la policía manifiesta un grado de solidaridad profesional particularmente elevado. El carácter casi militar de las fuerzas del orden y el espíritu de cuerpo reinante en la institución policial reflejan esta solidaridad de grupo.

La solidaridad de grupo y naturaleza del trabajo policial tienden a aislar a la policía de la comunidad. En la medida en que el espíritu de fraternidad une a los miembros de la policía, acarrea asimismo el aislamiento de estos últimos del resto de la sociedad. Por otra parte, se observa que (las exigencias profesionales de la policía hacen de la misma un grupo social que tiende a entrar en conflicto y a estar aislado de la comunidad, y cuyas normas son independientes de las de la sociedad), este aislamiento social de la policía es aún más fuerte en otros países que en Estados Unidos.

El policía parece adquirir lo que pudiera llamarse una (personalidad de trabajo) específica. Se ha podido

identificar ciertos elementos particulares al medio policial -peligro, autoridad, eficacia- los cuales crean en el agente reacciones cognoscitivas y comportamentales, es decir, una personalidad de trabajo; esto no significa que cualquier policía posea la misma personalidad de trabajo sino que existen en la policía -cuando se considera a esta institución como un grupo profesional- tendencias cognoscitivas particulares. Algunos de dichos elementos también se encuentran en otros grupos profesionales con problemas similares. Sin embargo, la reunión de los mismos solo parece darse en la policía. Quizá por ello este organismo a desarrollar una visión particular del mundo que le es propia, una prisma específico a través del cual analiza las situaciones y los hechos. Según ciertas condiciones, la densidad o espesor de tal prisma puede ser más o menos considerable, pero su eje central seguirá siendo sensiblemente el mismo.

Peligro. El elemento de peligro inherente al trabajo policial tiende a hacer que el agente esté particularmente atento a las señales indicadoras de violencia potencial o de infracción a la ley. De ello resulta que el policía sea generalmente desconfiado. Aún más, de la naturaleza misma de su trabajo le hacen menos deseable como amigo, ya que las reglas de la amistad pueden entrar en conflicto con las que rigen en dicho trabajo. paralelamente, el elemento de peligro aísla socialmente al policía no sólo de la parte de la pobla-

ción que él percibe como simbólicamente peligrosa, sino también de los ciudadanos ordinarios con quien se identifica.

Autoridad. Constata que el factor autoridad, al aislar al policía, refuerza el elemento peligro. Por definición, se le pide al policía que aplique leyes representando la moral puritana. Al hacerlo, se está ejerciendo una presión sobre los ciudadanos, cuya reacción típica consiste en rechazar el reconocimiento de la autoridad de dichas leyes, lo cual a su vez aumenta la obligación del policía de enfrentarse al peligro. El tipo de hombre que reacciona bien frente al peligro es el que no corresponde al esquema previsto por los códigos de la moral puritana. Resulta de ello que se acusará generalmente al policía de hipócrita. El hecho de que el conjunto de los ciudadanos sea testigo de la actividad policial favorece el aislamiento de la policía y por consiguiente, su solidaridad. Finalmente, el peligro influye en el uso juicioso de la autoridad.

Por consiguiente, parte del aislamiento social del policía puede atribuirse a las divergencias existentes entre las reglas morales de la sociedad por un lado, y las normas y conductas del policía a este respecto por otro.

Eficacia. El factor autoridad, así como el de peligro

contribuyen a la solidaridad entre policías. En la medida en que estos comparten la experiencia de la hostilidad del público, se hacen más unidos y dependientes unos de otros. Las tendencias relativas al grado de ejercicio de la autoridad son igualmente importantes para comprender la dinámica de la relación existente entre la autoridad y la solidaridad. No se trata simplemente de saber cuál es la autoridad absoluta acordada a la policía, sino también de estimar cuanta autoridad tienen con respecto a la que han tenido -o pensado haber tenido- antes. Si, como afirma Westley, la violencia policial constituye frecuentemente una reacción de desafío a la autoridad del policía, la percepción de una reducción de dicha autoridad puede llevar consigo una mayor solidaridad.

La sociedad moderna ha producido un elevado número de profesiones muy especializadas las cuales implican años de formación y entrenamiento. Cada una de ellas ofrece a sus miembros una especie de perspectiva única frente al mundo circundante, condicionada por las necesidades de la ocupación. En la mayoría de los casos, tal perspectiva está fraccionada entre los miembros de la profesión; en otros, sin embargo, es lo bastante global para que merezca designarse con el término de subcultura. Diversos observadores indican que la policía forma una subcultura bien desarrollada, con su propio lenguaje y sus propios valores y reglas de conducta. La poli-

cía intenta manetener fronteras entre su propio universo y el resto de la sociedad estableciendo una clara distinción entre ellos y nosotros. Comparada con la mayoría de los otros grupos profesionales, la policía es mucho más cerrada, reservada y unida que ellos en sus relaciones con los demás. Ni los bomberos, ni las secretarías, ni los hombres de negocios, ni los profesores tienen la misma solidaridad. ¿Por qué existe ésta entre los policías?

Se afirma que los elementos específicos de la subcultura policial resultan de su situación social como institución que posee un modelo particular y está en interacción con otros organismos sociales, así como del hecho de tener que responder a una serie de demandas efectuadas por diversos grupos sociales. Los diferentes tipos de sociedad -democrática, autoritaria, socialista, capitalista, etcétera- pueden tener diversos modelos de demandas, pero existen elementos comunes en todas las sociedades complejas.

Utilizando los elementos descritos estimamos que existen cinco factores identificables como componentes de la cultura policial: la disimulación, la solidaridad, la desconfianza, la astucia y el conservadurismo. (429)

(429) Buekner Taylor Nils christie y otros. Policía y sociedad democrática. Policía y cultura compilación de José María Rico. Ob. Cit. Págs. 170 y 171.

LA DISIMULACION.

Una de las características de la policía consiste en considerar todas las informaciones como secretos. Según Bittner.

Los miembros de un mismo equipo no hablan de sí en presencia de agentes que no forman parte de dicho equipo, el personal no habla de sus pares en presencia de oficiales y, por supuesto, ningún miembro del servicio hablará con una persona exterior de todo lo relacionado con el trabajo policial. Evidentemente, la ley del silencio no es uniforme en todos los niveles. Los temas de conversación que nunca pueden abordarse ante una persona del exterior pueden serlo entre pares. Esto refleja únicamente los diversos grados existentes de disimulación. En un sentido más amplio, los servicios de policía tienen un trabajo increíblemente complicado de circulación interna de datos confidenciales, completado por una negativa sistemática de dar informaciones. (430)

William A. Westley ha tratado igualmente de la impor-

(430) BITNER, E.: The Functions of the Police in Modern Society, Crime and Delinquency Issues, Chevy Chase, Md, National Institute of Mental Health, 1970. Pág. 9.

tancia de la disimulación en la cultura policial: La disimulación representa la lealtad entre los miembros de grupo, ya que refleja la solidaridad del mismo y lleva consigo un profundo sentido de la participación. La desimulación también representa la solidaridad, ya que agrupa ante el mundo exterior a los policías en un frente común y crea un consenso por lo menos sobre este punto. (431)

Esta actitud de boca cerrada existe en todos los casos en que la policía se encuentra implicada. Al parecer, los agentes consideran que, callándose, nunca se tienen problemas pero que, hablando, se pueden tenerlos.

LA SOLIDARIDAD

En el marco de la cultura policial, solidaridad significa algo más que el simple fenómeno de estar unidos frente a un peligro físico. También equivale a mentir por el colega que comparece ante un tribunal o cubrirle con ocasión de una encuesta realizada por el propio servicio. Esta solidaridad, a veces ciega, parece asegurada con respecto a los colegas,

(431) WESTLEY, W.A.: The Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality tesis de doctorado no publicada, - University of Chicago, 1951. Pág. 10.

ya que ningún policía sabe ni cuándo ni dónde él mismo se encontrará un día en dificultad o en peligro. Así pues, cada agente deberá contar con el apoyo incondicional de cualquier otro colega. Los policías se consideran a sí mismos como camaradas leales; para un policía, no hay crimen más grave que el asesinato de otro policía. Esta solidaridad entre colegas supone que nunca se dará testimonio contra otro policía, ni se le pondrá en situaciones difíciles, como puede observarse en las relaciones entre los policías de patrulla y sus oficiales.

El descubrimiento de agentes agitadores, policías incompetentes, deshonestos y ladrones exige bastante tiempo, ya que es imposible persuadir a los policías de que se denuncien mutuamente. Existe una ley no escrita en los servicios policiales según la cual un agente nunca debe testimoniar contra otro agente.

Westley ha demostrado cómo al informador se le deja de lado en las interacciones normales del servicio de policía. Cuando dicho informador llega a un grupo en el que varios policías están discutiendo, estos últimos cambian inmediatamente de conversación. La solidaridad se manifiesta asimismo en el desarrollo de diversas normas de trabajo, las cuales protegen individualmente a los agentes contra las críticas

de sus superiores.

LA DESCONFIANZA

La desconfianza es un instrumento de trabajo para el policía, quien debe observar los hechos corrientes con la finalidad de descubrir cualquier forma eventual de delincuencia. Esta desconfianza se convierte en parte de la mentalidad del policía, ya que éste la practica continuamente y la cultura policial la refuerza. Si se admite que cualquier acto puede ser sospechoso, ninguna interacción parece segura, tanto durante el servicio como fuera de las horas de trabajo.

(Los agentes del orden) sufren de la llamada "mentalidad policial", lo cual significa que cualquier policía desconfía hasta de su nombre; esto constituye su fuerza. También se ha definido dicha "mentalidad policial" como una "enfermedad de la profesión". Se ha afirmado a este respecto que "se termina viéndolo todo bajo un punto de vista policial, lo que quiere decir que, al cabo de varios años en la policía, uno se convierte en cierta manera en una raza aparte." (432)

(432) BANTON, M.: The Policeman in the Community, Londres, Tavistock, 1964. Pág. 11.

Esta desconfianza generalizada engendrada por la cultura policia debilita la fe y la presunción de honradez sobre las cuales están basadas las relaciones sociales cotidianas.

LA ASTUCIA.

La astucia, o mentira intencional es utilizada por los policías para controlar diversas situaciones, con respecto a las cuales no pueden intervenir legalmente. La estrategia de la astucia con la finalidad de obtener informaciones, justificar o improvisar un interrogatorio, efectuar una investigación, controlar la conducta penosa pero legal de registrar a un sospechoso, detener a un individuo y conseguir que éste confiese, la policía la aprende durante el período de entrenamiento gracias a los manuales sobre la policía utilizados y a la cultura policial. La práctica de la mentira en diversas situaciones se convierte, para los policías, en algo completamente normal.

EL CONSERVADURISMO.

El conservadurismo político y moral es el quinto y último elemento de la cultura policial. Son en su mayoría conservadores, ultraconservadores y de extrema derecha. Los

policías otorgan su apoyo a los organismos pertenecientes a esta ideología política, y ello en una proporción bastante elevada, como lo demuestran la realidad social. La desconfianza y el cinismo necesarios para detectar el crimen, traspuestos al plano político, ocasionan que se considere la conspiración como una fuente del mal. Aún más, las experiencias profesionales de los policías y las frustraciones que resultan de las limitaciones legales de sus actividades suelen inclinarles hacia una actitud autoritaria.

Considerados como un conjunto, estos cinco elementos —disimulación, solidaridad, desconfianza, astucia y conservadurismo— caracterizan a una subcultura que no se armoniza con la cultura circundante. ¿Qué hay en la naturaleza del trabajo y de la institución policial que favorece la creación, mantenimiento y transmisión de una cultura con tales elementos? El denominador común más evidente es que todos ellos representan estrategias de defensa, medios para mantener fronteras entre el sistema de la acción policial y el de la cultura que la rodea. Podemos entonces preguntarnos por qué la policía tiene necesidad de tales fronteras defensivas. Al parecer, la respuesta es que la institución policial está relacionada prácticamente con todas las demás organizaciones sociales más bien gracias a una especie de simbiosis-antagonismo que a ciertas modalidades de cooperación e incluso de conflicto

constante. Casi todas las instituciones sociales necesitan a la policía para realizar las tareas desagradables; pese a ello, es raro que tengan en gran estima a sus miembros. Las fuerzas de orden público precisan del apoyo de diversas entidades sociales, pero sólo pueden satisfacer raramente todas las demandas contradictorias que se le hacen. Aún más, la policía debe detener a los delincuentes para justificar su existencia, mientras que estos emplean un tiempo y una energía considerables para evitar ser detenidos. Así, pues, la policía está completamente rodeada de instituciones que formulan innumerables demandas, la apoyan aunque con rencor e intentan activamente bloquear a contrarrestar sus objetivos. Es por esta razón que la policía se protege herméticamente mediante la disimulación, la solidaridad, la desconfianza, la astucia y el conservadurismo, todo ello con la finalidad de mantener el delicado equilibrio existente entre fuerzas sociales opuestas.

El cuadro siguiente ilustra, en forma esquemática, las diversas categorías de demandas hechas a la policía, así como las actividades que se exigen a este organismo. Como institución, la policía debe intervenir en conflictos de toda clase, encontrándose regularmente en contacto con los elementos más respetables y menos respetables de la sociedad. La policía debe responder a demandas de orden legal y moral, obtener

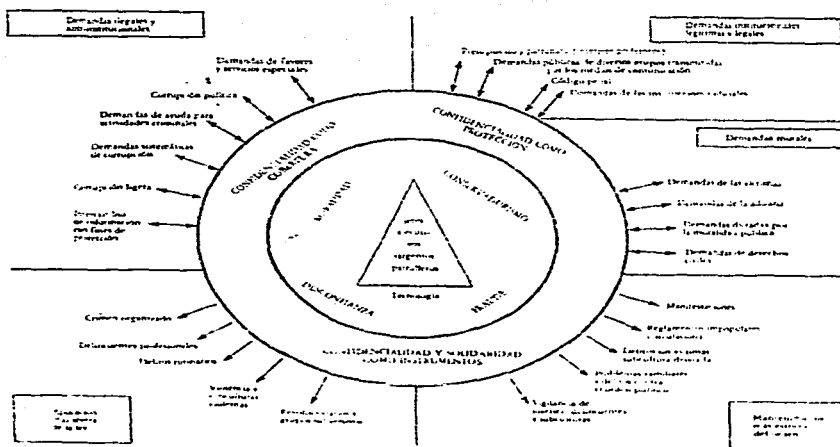
informaciones de carácter policial, asegurarse el apoyo del público, trabajo dentro del marco de la moral pública aunque sin violar los reglamentos, estar sensibilizada al cambio de clima político sin parecer politizada, ocuparse de la delincuencia y dar la impresión de que está intentado eliminarla. La policía debe estar abierta a las peticiones vagas de la comunidad y, al mismo tiempo, respetar los derechos fundamentales de aquellas personas que, a su parecer, no lo merecen; debe ser técnicamente eficaz y, simultáneamente - políticamente consciente. El público espera que la policía defienda el statu quo a la vez contra las protestas legítimas y los cambios revolucionarios. En una palabra, se le pide a la policía que sea detodos y para todos.

Evidentemente, el restablecimiento del equilibrio de una institución sometida a tantas demandas conflictuales y a veces contradictorias sólo puede mantenerse gracias a un proceso constante de negociaciones e intercambios entre sus diversas actividades. La policía no puede asumir todas estas transacciones delicadas, sino conservando el control de las informaciones relativas a sus actividades, solidarizándose, siendo desconfiada hacia todos y defendiendo los valores tradicionales. Si la policía, como servicio, se abriera a la inspección del público, ninguno de sus miembros quedaría satisfecho. Por esta razón la policía se opone enérgicamente a la creación de comités de revisión compuestos por ciudadanos

(Civilian Review Boards).

Pese a todas estas fronteras defensivas, la policía está sometida a diversas presiones. A menudo, una presión suficiente de un solo sector hace reaccionar a todo el sistema mediante presiones sobre los demás sectores. Estar situada en el centro de diversos conflictos sociales constituye una característica propia del trabajo policial.

Veamos el siguiente cuadro con el fin de que nos ilustre someramente, con el fin de adentrarnos un poco más sobre la "Organización Policial Protegida por la cultura policial, así como las probables reclamaciones y conflictos con las demás instituciones".



Con ocasión de la discusión efectuada sobre el modelo de la subcultura policial elaborado por Taylor Buckner, se formularon las siguientes objeciones: (433)

Se ha afirmado que los elementos presentados por Buckner constituyen más bien actitudes estereotipadas de la policía. Tales actitudes no son universales, variando de una cultura a otra. El esquema refleja el modelo habitual de la policía americana municipal en los centros urbanos, pero no coincide necesariamente con los diversos modelos existentes en otras sociedades. Se ha observado, por ejemplo, que tanto en Gran Bretaña como en los países escandinavos, la astucia no forma parte de la cultura policial, y que el policía no adquiere tal costumbre en su vida privada. Aún más, la policía británica no es cínica, como pueden serlo las fuerzas de orden público americanas.

La desconfianza y la disimulación no siempre forman parte de la cultura policial, aunque pueden representar una reacción defensiva ante cualquier persona del exterior que investigue sobre la policía. Ante tal persona, el agente debe estar vigilante, pero esta actitud defensiva suele desaparecer cuando los lazos y los contactos entre investigador y policía duran cierto tiempo.

(433) Se trata del IV Symposium Internacional de Criminología Comparada, organizado por el Centro Internacional de Criminología Comparada y celebrado de Mont-Gabriel (Quebec, Canadá), del 27 al 29 de abril de 1972.

Asimismo, las organizaciones policiales de diversos países tampoco son abiertas o cerradas. De hecho, pueden clasificarse según su grado de penetrabilidad, tanto desde el interior como desde el exterior.

Es cierto que el carácter paramilitar de la organización policial tiende a un respeto profundo de las similitudes, de la rutina y de la previsión. Sin embargo, como observa Bittner, "lo que aparece a primera vista como un -espíritu de cuerpo- uniforme funciona principalmente según una variedad infinita de arreglos que une siempre al conjunto del personal contra el exterior, pero consolidan igualmente una plétora de cismas internos y conspiraciones. Solamente un observador ingenuo puede pensar que los policías forman una familia única, grande y feliz". (434)

En sentido opuesto, Bordua y Reiss consideran que la cultura profesional de la policía, contrariamente a la situación existente en la industria, une a los policías antes que dividirles. "Las funciones policiales específicas difieren unas de otras. Sin embargo, es importante reconocer que, fundamentalmente, el status del policía salva tales diferencias. No sólo dicho status de base domina las diferencias

(434) Bittner. Ob. Cit. Nota 9.

laterales, sino que tiende igualmente a superar las diferencias de rango". (435)

Bittner afirma que la principal característica de esta red de relaciones laborales consiste en que el compartir secretos crea una situación de dependencia mutua y una apariencia de organización lateral y cooperación a diversos niveles de la institución. Este resultado queda reducido al mínimo a causa del principio dominante según el cual nadie debe comunicar a otra persona, sino lo mínimo transmisible. Por consiguiente, la solidaridad está basada en y limitada esencialmente a la percepción de un riesgo externo a la unidad, importando poco que dicho riesgo se dé dentro o fuera de la institución. En cualquier otra circunstancia, cada policía es dueño de sí mismo. La falta de cooperación entre los diversos organismos policiales independientes de Estados Unidos es bastante conocida; son asimismo de notoriedad pública las malas relaciones entre la policía federal y los servicios locales de este país.

En el Canadá, la falta de cooperación entre los diversos cuerpos de policía (federal, provinciales y municipa-

(435) Bordua, D.G., y Reiss, A.J.: Command, Control and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy, American Journal of Sociology, 1966, 72 (1), Págs. 68-76.

les), así como la negativa de intercambiar informaciones fueron probadas ampliamente con ocasión de los sucesos de octubre de 1970, durante los cuales un diplomático inglés fue secuestrado y un ministro provincial de Quebec asesinado.

Sólo existen -si acaso- algunos países en los que la policía forma un grupo homogéneo. Los Estados Unidos poseen varias especies de servicios policiales, algunos de los cuales están organizados según criterios de orden racial y político. Dichos servicios no presentan un frente unificado. En este país, la subcultura policial -si tal cultura existe- tiende a ser más bien una subcultura de la clase obrera que una subcultura distinta, limitada a la policía.

En otros países, especialmente en aquellos donde existe un reclutamiento a dos e incluso tres niveles, se observa en general una gran diferencia entre el personal superior (diplomado en derecho) y los simples agentes. La diferencia en el bagaje sociocultural de ambos grupos hace difícil la posibilidad de concebirlos como una unidad coherente. Tales disparidades culturales entre oficiales y agentes también existen en los países en desarrollo.

El grado de solidaridad en el interior de las fuerzas policiales varía considerablemente según el tipo de servicio y el carácter centralizado o descentralizado del mismo. En

los cuerpos descentralizados, el sentido de la solidaridad es mucho más débil, a causa de las posibilidades de mutaciones y de una fuerte movilidad geográfica.

Es poco probable que el conservadurismo pueda ser considerado como una característica general de la cultura policial. La afirmación de Skolnick según la cual el policía es emocional y políticamente conservador no está sostenida por datos empíricos. La policía puede ser más o menos conservadora que el público en general según la clase social en donde se recluten a sus miembros. Pese a ello, no se disponen de los suficientes estudios sistemáticos sobre las fuerzas policiales para poder efectuar comparaciones.

En México, sobre lo dicho anteriormente, se puede resaltar y remarcar que en estos menesteres estamos todavía muy lejos de alcanzarlos ya que no hemos podido siquiera rebasar el obstáculo de que a nuestros policías se les deba exigir por lo menos estudios primarios y sus no antecedentes penales. Esto aún mas, nos confirma la situación de una gran deficiencia cultural de nuestros policías y no se diga de su capacitación para el regular funcionamiento de sus actividades para las cuales fueron creadas e instituidos en dicho organismo.

Se ha dicho que la capacitación de un policía en

el pasado remoto consistía a menudo en decirle cuál era su zona de responsabilidad, cómo debería informar a las oficinas y cuáles serán sus días y horas de trabajo.

En aquellos días quizá esta enseñanza era suficiente para que un nuevo recluta pudiera recibir suficientes instrucciones de sus compañeros en la escuela de la experiencia.

Pero a medida que el trabajo policiaco se hizo más exigente, aumentó también la necesidad de un sistema adecuado de capacitación; ésta ha seguido creciendo en importancia hasta llegar a ser una institución educativa en sí misma en muchos departamentos de policía.

Toda la educación, enseñanza, instrucción y adiestramiento tiene por objeto preservar, organizar y pasar a otros los viejos conocimientos adquiridos en el transcurso de años. Otro objeto importante consiste en descubrir y aplicar nuevos conocimientos y esforzarse continuamente por enseñar a usar con prudencia e inteligencia todos los conocimientos.

Esto requiere una gran cantidad de trabajo acoplado del instructor y del alumno, porque en la policía cada instructor será siempre un alumno y cada alumno tendrá que aprender a ser su propio instructor y de los demás a medida que crece en edad.

No basta con decir a una persona lo que debe hacer y cómo hacerlo; hay que hacer que comprenda lo que se le dice y mostrárselo objetivamente. Esto también plantea problemas, porque para comprender una idea nueva, el discípulo tendrá que tener algunos conocimientos anteriores relacionados, juntamente con un vocabulario adecuado y suficiente. Además, para comprender verdaderamente, el alumno tendrá que estar interesado y deseoso de aprender, y esto trae a colación una cuestión clave en la capacitación de policías: el estímulo.

El alumno no comprenderá si no quiere comprender. Los estudiantes que asisten a colegios y universidades generalmente van allí, haciendo un gasto considerable, por el deseo de aprender.

En la policía, como en la milicia, muchos de los estudiantes son personas maduras que no sienten un fuerte estímulo por aprender materias que algunos de ellos creen que son sólo requisitos inútiles para el trabajo. Los oficiales de policía tienden a menudo a menospreciar la enseñanza hasta cierto punto, y los instructores son a veces objeto de muchas bromas de buena índole.

El estimular a una clase de oficiales policíacos es una labor de no pequeñas proporciones. Muchos son movidos por la necesidad de obtener una calificación pasadera. Esta

no es la mejor clase de estímulo, pero a menudo ayuda a una persona a pasar de la etapa de aburrido estudio a la excitación de aprender cosas nuevas e interesantes, por el saber mismo, sin importarle las calificaciones finales que en tal caso obtiene al final automáticamente.

Aunque algo se comprenda, no tendrá ninguna utilidad si el alumno no lo graba en su memoria. Hay varios grados de recordación, desde recordar por asociación de ideas, que consiste en recordar algo sólo cuando algún objeto estimula nuestra memoria, hasta el más alto grado de recordación espontánea.

Para enseñar con éxito algo nuevo a una persona, debemos estimularla a fin de que comprenda las ventajas que la enseñanza le ofrece y así pueda ser capaz de recordar espontáneamente y aprovechar lo aprendido.

La simple transmisión de viejos conocimientos no lograría más que un status quo. Aprender y enseñar sólo hechos es insuficiente. Nuestro objetivo principal en la capacitación de policías no deberá ser simplemente llenarles la cabeza de reglamentos, reglas, instrucciones y direcciones.

Si hemos de lograr algo de la enseñanza, debemos enseñar también a pensar. Al alumno se le deberá estimular

a que aproveche los conocimientos en forma creadora.

Podremos lograr esto si nos apartamos de los ejercicios tradicionales de "inyectar hechos" que son característicos de tantos programas. Debemos enseñar a nuestros alumnos a reconocer factores comunes entre un gran número de ideas. Para que un alumno tenga éxito deberá ser capaz no sólo de aprender de memoria una multitud de hechos sino también de reconocer ciertas semejanzas y diferencias entre hechos y principios que aparentemente no tienen relaciones entre sí. Esta es la diferencia entre un buen investigador y uno malo. Hechos y datos siempre los podrá obtener, pero las hipótesis para resolver problemas tendrá que inventarlas por sí mismo.

Cuando un hombre ha aprendido a aplicar muchos informes y datos diversos para resolver un problema nuevo y diferente, probablemente está razonando bien. En otras palabras, aprende a aprovechar en un problema los conocimientos que haya adquirido en otro.

La función de pensar implica también reflexión crítica para apreciar las hipótesis. Esto requiere mirar hacia atrás, apreciar y aplicar lo que se le ha enseñado. El hombre inteligente hace estas cosas simultáneamente, sin esfuerzo consciente, siempre que piensa en un problema.

A partir de lo anteriormente resumido pueden proponerse cierto número de conclusiones:

No existe consenso en lo que se refiere a los criterios utilizables para considerar que un determinado sistema de valores constituye una subcultura distinta; tampoco existe tal consenso en lo que atañe a los indicadores que pueden caracterizar a la subcultura policial.

No hay opinión unánime en cuanto a la existencia real de una subcultura policial distinta. Algunos autores afirman que tal subcultura existe; otros niegan categóricamente su existencia.

Los elementos identificados por Buckner como característicos de la cultura policial (disimulación, solidaridad, desconfianza, astucia y conservadurismo) no son ni generales ni universales. Aún más, tales elementos no son específicos a la policía; algunos de ellos pueden considerarse como técnicas del trabajo policial o como normas del papel social que la policía debe asumir.

Los elementos presentados por Buckner como específicos a la cultura policial también existen en otros grupos profesionales, tales como médicos o sociólogos. Como profesionales, los médicos manifiestan un grado elevado de solidaridad.

Los psicólogos y sociólogos suelen utilizar la disimulación y la astucia en la conducta de cierta clase de investigaciones, y presentar un alto nivel de unidad de pensamiento en materia ideológica, incluso si el contenido de la ideología en cuestión varía de un grupo a otro.

La existencia del conjunto de estos elementos de parte de ellos puede depender de diversos factores geográficos, socioculturales u organizativos. Entre dichos factores merecen mencionarse los siguientes: a) el tipo de sociedad y el grado de su integración normativa; b) la clase de servicio policial (centralizado o descentralizado, más o menos estratificado, etc.); c) el modelo de reclutamiento de las fuerzas policiales (uno, dos o tres niveles); d) los criterios de selección; e) el tipo de actividad policial (trabajo de patrulla, de detective, administrativo, unidades especializadas, etc.).

La policía y la cultura de la policía nunca podrán interpretarse fuera del conjunto del sistema social dentro del cual deben actuar. Aunque no constituya la institución social determinante, la policía suele ejercer una gran influencia sobre la sociedad. Para comprender a la policía, debemos comprender a la sociedad; al comprender a la policía, comprenderemos un poco mejor a la sociedad.

LA POLICIA EN LAS SOCIEDADES MONOLITICAS Y FRAGMENTARIAS .

Esta dicotomía es bastante a menudo, aunque no siempre, idéntica a la existente entre sistemas importantes y poco importantes.

En las sociedades monolíticas, las personas y sus funciones pueden ser percibidas por los observadores, es decir, por los demás miembros de la sociedad. En cambio, en las sociedades fragmentarias las personas escapan a la observación; únicamente ciertos aspectos de las mismas suelen ser visibles a los observadores.

Así, pues, esta distinción entre sociedades monolíticas y fragmentarias conduce a otra distinción entre dos tipos diferentes de reacción social.

Las sociedades monolíticas contienen múltiples restricciones con respecto a la conducta ilegal. En esta clase de comunidades, la visibilidad es alta. Se trata de sociedades cuyos miembros dependen unos de otros a causa de su número limitado, y cuya criminalidad -es decir, la violación de normas compartidas- es relativamente escasa. Quedar excluido de ellas representa una pena bastante severa. En cambio, los conflictos entre los miembros de una sociedad monolítica se sitúan

a un nivel bastante elevado. Dichos miembros tienen una motivación para defender su posición en el sistema; salir del mismo supondría para ellos una pérdida considerable.

Las sociedades fragmentarias se enfrentan a situaciones opuestas. Estas comunicaciones ofrecen un terreno más fecundo para los delitos tradicionales porque sus miembros no se conocen entre sí y no dependen unos de otros. La expulsión del seno de tales sociedades no supone la misma catástrofe de la de serlo de una organización monolítica, puesto que no se pierde gran cosa. Al contrario, la sociedad fragmentaria constituye un terreno menos fértil en lo que respecta a los conflictos entre sus miembros. Estos últimos no se encuentran tan fácilmente en estado de conflicto interno entre ellos. El tiempo y el espacio separan a los miembros de tal sociedad quienes pueden invertir sus energías desarrollando nuevas relaciones en vez de poner fin a antiguas querrelas.

Todo lo anterior tiene consecuencias evidentes para la policía. En las sociedades monolíticas homogéneas, la necesidad principal no es el control de la criminalidad, asegurado por la propia comunidad, sino más bien garantizar servicios profesionales capaces de tranquilizar y calmar a la población cuando las tensiones sociales se vuelven demasiado fuertes. En resumidas cuentas, se necesita un "agente de la paz". En las sociedades fragmentarias existen otras dos necesidades.

La consistente en controlar la delincuencia es demasiado evidente y no precisa otros comentarios. Menos clara, aun que más fundamental a largo plazo, sigue siendo la de contribuir a la unión o cohesión social.

Existen tres tipos de unión. Según el primero, la policía, como otras varias especialidades (trabajo social, profesorado, medicina), se esfuerza en reunir diversos segmentos de la sociedad. A menos que tales fragmentos estén reunidos, la persona seguirá siendo desconocida y nunca se mostrará como tal ante aquellos individuos con los que puede estar relacionada. Una de las funciones esenciales ejercidas por diversas profesiones recientes "de tratamiento" es la consistente en aunar segmentos de la sociedad; esta es precisamente una de las causas de la autoridad de que gozan dichas profesiones. Estas constituyen además una alternativa funcional a la sociedad monolítica. Ciertos modelos policiales parecen tener grandes posibilidades para aportar una contribución a esta importante tarea.

El segundo tipo, menos evidente, consiste en coordinar ciertas actividades de otros servicios. Esta parece ser una de las principales funciones de diversos sistemas policiales. La gama de profesiones y organizaciones creadas para suministrar servicios a las sociedades modernas parece tan fragmentaria como sus clientes.

La policía tiene aquí la posibilidad de jugar un papel importante coordinando ciertas actividades de otros servicios. Al ser la última agencia de apelación, no tener la posibilidad de negar su intervención y disponer del uso legítimo de la fuerza, la policía puede, en determinados casos, tener a la vez la autoridad y la oportunidad de impedir que los demás servicios se transmitan mutuamente a los clientes potenciales. La policía parece más inclinada a actuar y a intentar solucionar los problemas individuales.

La tercera función importante de la policía en una sociedad fragmentaria está relacionada con las informaciones que debe transmitir a la colectividad. Al ser el último recurso utilizado cuando los demás medios fracasan, la policía suele asumir constantemente la carga de los problemas insolubles de la sociedad. La mayoría de las demás instituciones pueden cerrar los ojos -e incluso sus oficinas- esperando o sabiendo que la responsabilidad final caerá sobre otros organismos. La policía, en cambio, no puede hacer lo mismo y termina asumiendo todos los problemas. A este respecto, parece esencial, sin embargo, que la policía tenga la oportunidad de dar a conocer todas estas informaciones a la sociedad. La policía debe tener el derecho y la responsabilidad de esta especie de datos. Tal evolución estaría en armonía con lo ocurrido recientemente en las demás profesiones de tratamiento o servicio. Los trabajadores sociales ya no se limitan a la

interacción con sus clientes, considerándose como portavoces de la comunidad y responsables de una acción social orientada hacia la mejora de las condiciones creadas por los problemas que afectan a sus clientes. Existen, sin embargo, ciertas contraindicaciones fácilmente perceptibles con respecto a intervenciones similares por parte de la policía. Pese a ello, puede sugerirse que se considere la posibilidad de una mayor intervención policial en este sector.

La policía puede cumplir sus funciones de conciliación, integración y transmisión de informaciones a la sociedad. Bastante a menudo no lo hace, sin embargo, debido, en gran parte, a otra variable particularmente importante: el tipo de organización policial, local o centralizada.

Si se combinan las dos variables "tipo de sociedad y clase de organización policial", puede observarse que una sociedad fragmentaria con una policía centralizada poseería probablemente excelentes medios para organizar el control de la delincuencia, pero se encontraría, al mismo tiempo, en una situación con escasas posibilidades de integración social. Las condiciones serían, pues, propicias para la formación de una cultura policial específica.

Por otro lado, una sociedad fragmentaria con una

policía organizada que formal y localmente puede tener dificultades en controlar el crimen, pero es la única que podría utilizar a la policía para unir una comunidad dividida. Al participar en estas actividades, las fuerzas policiales se integran ellas mismas en tales comunidades. En este tipo de sociedad, apenas existen condiciones propicias para el desarrollo de una cultura policial específica.

Una tercer variable importante, de la que dependen la creación y el desarrollo de la subcultura policial, es el grado de integración normativa en una sociedad. Parece evidente que a medida que las normativas sociales son menos compartidas por todos los miembros de la colectividad, mayores son las posibilidades para la formación de una cultura policial específica. Sin embargo, también en este sector el problema es mucho más complejo de lo que parece. No se trata únicamente de una cuestión de conflicto, sino, asimismo, de la visibilidad y legitimidad del mismo. En el caso de un problema claro y sencillo, por ejemplo, entre la sociedad y un grupo reducido de individuos decididos a derrocar al régimen establecido, la situación no llevará consigo necesariamente la aparición de una cultura policial distinta. En este caso, la policía puede ser -y será lo más a menudo- la aliada de la mayoría, sin tener que protegerse detrás de una cultura policial específica. En cambio, la situación será mucho más difícil cuando se trate de un conflicto entre facciones de igual fuerza o,

lo que es aún peor, cuando la sociedad difunda una especie de doble mensaje, afirmando y negando al mismo tiempo dejando a los grupos implicados la tarea de solucionar un conflicto que ella no es capaz de ventilar.

Son ejemplos de tales casos numerosos delitos contra la moral, también llamados "delitos sin víctima". A este respecto, una cultura policial específica puede revelarse bastante eficaz para tomar el abandono de ciertos campos problemáticos o justificar el empleo en provecho personal del carácter ambiguo de la situación. Una vez más, las distinciones entre policía local y policía centralizada puede mostrarse útiles en este plano:

Se suele reconocer que una sociedad con un bajo nivel de integración normativa y una policía organizada localmente constituye un terreno particular propicio para la corrupción de las fuerzas del orden. Al contrario, una comunidad con un escaso nivel de integración normativa y un cuerpo de policía centralizado poseerá a menudo un servicio policial profesional e íntegro. Conviene añadir, sin embargo, que una fuerza de policía centralizada en una sociedad con un bajo nivel de integración y un cuerpo de policía centralizado poseerá a menudo un servicio policial profesional e íntegro conviene añadir, sin embargo que una fuerza de policía centralizada en una sociedad con un bajo nivel de integración normativa representa un gran potencial de disturbios. La policía no puede resolver lo insoluble.

La desintegración normativa no puede solucionarse simplemente mediante la profesionalización. Una policía profesionalizada no obtendrá ningún provecho material de tal situación, pero deberá utilizar los mismos recursos que la policía local corrupta: o bien cerrar los ojos o dejar el terreno cuando se encuentre confrontada a una conducta cuyo carácter no se ha definido claramente, o bien tomar posición frente a problemas morales. Al hacer esto, la policía puede contribuir a la aclaración del problema y forzar la decisión de la sociedad, aunque también puede crear una situación en la que una parte considerable de la comunidad -no precisamente la más fuerte- tenga la impresión que las fuerzas del orden se están aliando a los opresores. Esto puede tener repercusiones sobre la cultura policial, la cual evolucionará fácilmente hacia un alianza más estrecha con los centros del poder. Si en una sociedad con un nivel limitado de integración normativa se considera como algo deseable la obtención de cualquier especie de paz o tregua, entonces la corrupción de la policía no representará un precio bastante elevado para preservar tal situación.

Con las anteriores observaciones puedo reafirmar que el Policía, independientemente de la sociedad a la que preste sus servicios y se desenvuelva, necesita no sólo de una preparación y capacitación profesional, sino además de una cultura que lo haga más consciente y más humano en el ejercicio de sus funciones, en las que estarán inmersos: Universi-

dades y sus respectivos planes de estudios; el gobierno estatal y federal; colegios para tal fin, maestros especializados en la materia; Instrumentos y Laboratorios; etc, etc, con el fin de que nuestros policías, representen tanto la funcionalidad de su Institución, como de su persona con miras a ser el Policía técnico y científico del futuro, del cual nuestra sociedad mexicana necesita, exige y espera.

Para lograrlo hay necesidad, antes que nada de capacitarlos, en donde los instructores deberán sujetarse a un curso de adiestramiento sobre la manera de impartir instrucción, antes de comenzar a enseñar. Es frecuente que el sistema escolar local ayude a encontrar maestros que impartan este curso a los instructores, y también los colegios y universidades podrán ayudar mucho. Si hay cerca una escuela de servicio militar, es conveniente pedir al comandante que contribuya con una demostración práctica sobre la manera de enseñar.

Los comandantes instructores generalmente se sienten justificadamente orgullosos de sus salones de clase y de sus medios de enseñanza, que a menudo son verdaderos modelos; utilizan toda clase de estratagemas para estimular y toda clase de materiales para instruir. Generalmente se sienten honrados con tales peticiones y lo probable es que accedan gustosamente.

Cada jefe de departamento puede aprovechar organizaciones policíacas estatales o nacionales que indudablemente estarán interesadas en ayudarle en la enseñanza de su gente y en el adiestramiento en operaciones reales.

Es triste que haya hombres que no puedan tomar consejo o recibir ayuda de alguien que verdaderamente esté dispuesto a ayudarles; y tales personas son casi siempre las que más necesitan el consejo; pero, como el toro en la plaza, generalmente son los últimos que saben lo que va a suceder, hasta que es ya demasiado tarde.

Al formular o modificar un programa de capacitación, se deberá tomar consejo de educadores profesionales. Ningún administrador de un departamento de policía deberá formular un programa por sí solo, no importa cuán inteligente sea.

"La preparación de instructores deberá incluir oratoria, pues nada hay que mortifique y deprima más a un instructor que el no poder expresar lo que sabe. El que cuchichea, tartamudea o habla en explosiones no deberá ser un instructor; está perdiendo su tiempo y haciendo que lo pideran los demás.

El adiestramiento de instructores, deberá incluir métodos para buscar y organizar el material que se va a presentar.

Se deberá poner especial empeño en la preparación de planes para lecciones, con énfasis en la organización, sincronización y enseñanza.

Ejercitarse mucho en la exposición de ideas es indispensable para quien se prepara a ser instructor. De esta manera aprende que enseñar no es tan fácil como algunas personas creen; aprende también a pensar con lógica y firmeza, contestar preguntas capciosas o de sondeo, aguantar la "Presión" que sus compañeros de estudio ejercen sobre él en forma de bromas bien intencionadas.

Un buen curso de adiestramiento para instructores podrá darse en dos semanas, pero en caso necesario se podrá dar un curso condensado en una semana.

Los departamentos de policía a menudo se resisten a conceder tanto tiempo para un curso de esta índole, pues suele resultar más ventajoso, en determinadas circunstancias, enviar a los candidatos a que reciban el curso en una institución educativa.

Estos cursos deberán impartirse periódicamente, porque un instructor no debe serlo durante toda su carrera, aun cuando él esté contento de serlo. Entre las cualidades necesarias

en un oficial superior deberá incluirse su capacidad para enseñar, porque después de todo, emplea una gran parte de su tiempo en hacer precisamente esto en su diaria rutina.

Hay peligro de especializarse demasiado en la enseñanza, y ésta es una costumbre que desperdicia tiempo en una organización policíaca o en una unidad similar. Es conveniente, por decirlo así, "repetir la riqueza".

La enseñanza superior de un jefe generalmente depende de lo que él mismo estudie. Los cursos adecuados para la capacitación de jefes no son tan comunes como debieran ser. Una vez que un hombre recibe un grado, lo probable es que termine su aprendizaje en el departamento. Esto es malo, porque aquí es el lugar donde la instrucción superior realmente cuenta. Los cursos superiores son en los que el don de mando puede ampliarse y perfeccionarse, pues el arte de mandar y dirigir debería formar parte de todo curso fundamental y de todos los cursos superiores. Un curso para jefes, para cada uno de los recién ascendidos, debería ser una parte de las normas de todos los departamentos.

El curso de adiestramiento de instructores es un vehículo excelente para iniciar la primera mitad de cualquier enseñanza especial para jefes. En él se aprende mucho más que con los simples métodos de instrucción, y debería ser un --

requisito previo para cualquier enseñanza más adelantada. La segunda mitad consistiría en dos clases que presentarán una serie de problemas de mando o dirección, y se le pediría a cada jefe que presentara su solución. Estas soluciones se sujetarían a un examen crítico de los estudiantes y del instructor. En un curso como éste, se les debería dejar mucha responsabilidad a los jefes recién ascendidos, con el instructor principalmente vigilando y guiando el curso. El instructor deberá procurar que las personalidades más fuertes no se hagan cargo enteramente del curso y dominen a los de menos iniciativa.

Se podrán utilizar situaciones reales tomadas de los registros, y los estudiantes estarán en libertad de discutir y criticar las soluciones que efectivamente se les hayan dado. Unos quince jefes constituyen un grupo ideal para una clase sobre dirección y mando. A cada estudiante se le deberá encomendar que organice o proyecte una operación de determinada clase durante la última parte del curso, si el tiempo lo permite, con sus compañeros actuando como patrulleros o detectives. Después de cada ejercicio de dirección se deberá hacer siempre una crítica. Estas críticas podrán producir acaloradas discusiones, y de vez en cuando gemas de raro ingenio y buen humor.

Se deberán idear y presentar muchas situaciones difíciles para que se propongan soluciones y se discutan. El curso

para jefes deberá tener como fin el desarrollo de las facultades de mando y dirección, no simplemente la exposición de hechos (436).

Por tanto, puede decirse que un curso como éste deberá ser para graduados, con pocas conferencias o discursos, muchas reuniones de discusión y muchas aplicaciones y ejercicios prácticos seguidos de críticas.

El representar papeles es un instrumento muy útil en una clase de esta índole. A primer vista podrá parecer pueril, pero en realidad es una manera de enseñar muy valiosa e interesante con la que los alumnos captan rápidamente y se divierten muchísimo. Sin embargo, no deberá hacerse en demasía.

En un curso para jefes se deberán dar a los estudiantes tan pocos detalles como sea posible, de manera que a cada clase deberán llegar sin saber lo que van a hacer, pero esperando cada día algo difícil para probar sus facultades de dirigentes y ampliarlas al máximo.

(436) Scott Clifford S.- Guía de Superación Académica Edit. Limusa. 3 E. reimpresión Pags. 153-157. México 1986.

El ramo de relaciones con el público aumenta en importancia cada día. Este tema generalmente se trata en las clases elementales, desde el punto de vista de lo que hay que hacer y de lo que no hay que hacer; pero aquí, en el nivel de los jefes, realmente podrá abarcar todos los ángulos y todos los niveles. Es aquí donde un jefe aprende que las relaciones con el público constituyen realmente una fase de las relaciones humanas, y que éstas deben ser interiores, dentro del propio departamento, y exteriores entre la policía y el público.

El alumno aprende que todas las publicaciones oficiales deberán provenir de la oficina de relaciones con el público, en nombre del jefe supremo del departamento y no de individuos cuyo interés principal sea aparecer en los encabezados.

Es ilimitado el número de diversas situaciones que se puede abarcar en un curso para jefes policíacos.

Deberá incluirse problemas de presupuestos y asuntos fiscales, pues esta fase de la administración ya no es un problema para un solo hombre, sino que concierne a todos los jefes, ya sea directa o indirectamente. Un serie de problemas en este ramo es una excelente preparación para ocupar en lo futuro puestos de alta categoría.

Los estudios de casos reales de grandes desastres deberán hacerse para estudiar la reacción de las masas, la histeria, el pánico, los saqueos, los planes adecuados, el equipo especial y la necesidad constante de formular planes para tales acontecimientos.

Sin embargo, no todos los estudios deberán hacerse en un plano elevado ni simplemente teórico. Los problemas cotidianos deberán examinarse; por ejemplo, si los oficiales que hablan un segundo idioma deberán ostentar un distintivo que lo indique; si en los automóviles de patrulla deberá ir uno o dos hombres, es siempre un asunto que suscita vivas discusiones, como también si es conveniente que en tiempo muy caluroso lleven los policías un uniforme de pantalón corto y camisa de cuello abierto. La conveniencia de que todos los cursos de capacitación se efectúen en locales ajenos a la policía, por ejemplo en escuelas públicas, y la eficacia de los oficiales de tránsito en comparación con las señales, son asuntos que con seguridad revelan la manera de sentir de los diversos policías, para examinarse y discutirse.

Un curso como éste no puede consistir en decir simplemente: "Hagan esto y no hagan esto", pues si se lleva a cabo de esta manera no es un curso para jefes; debería llamarse de cualquier otro modo.

En esta clase de cursos se les deberá exigir a los miembros hasta el límite, mediante una constante inspección, un rígido cumplimiento de la cortesía, problemas no previamente anunciados, y estricto control de la clase hasta el punto de exagerarlo intencionalmente. Quienes puedan aguantar la presión adicional en la clase, con seguridad podrán resistirla en el campo de operaciones; y quienes no puedan soportarla, de ninguna manera llegarán a ser jefes sobresalientes. Una persona tiene que aprender a seguir antes de que pueda dirigir.

Educar significa "sacar a luz" lo mejor que hay en un estudiante; y en ninguna profesión es esta revelación más importante que en la policiaca. En el Apéndice VI se muestra un programa de instrucción de una semana para un curso de jefes.

Otras cosas necesarias para la capacitación de policía son: cursos natarios visitantes, a organizaciones, a otras instituciones policiacas, a los propios policías o al personal de más alta categoría. Un compendio es un instrumento eficiente, sencillo, fácil de usar y efectivo. Un buen compendio necesita preparación no puede hacerse irreflexivamente. En pocas palabras, un compendiador deberá decir a su auditorio lo que le tiene que decir, y nada más.

Saber compendiar deberá constituir una parte de la capacitación de un jefe. Un informe compendiado puede economizar horas de explicación, resmas de papel y días de correspondencia.

"El oficial superior que toma a la ligera el adiestramiento y el aprendizaje pertenece a otra época; es de lamentarse, pero así es; pocos hombres tienen la capacidad para progresar con sólo una educación limitada en la profesión policiaca moderna. Se deberá hacer todo esfuerzo para ofrecer oportunidades de educarse al oficial que las busca. Su presencia en una institución educativa, si es buen estudiante, será una buena inversión del departamento y contribuirá muchísimo a mejorar las relaciones con el público.

Sin embargo, la enseñanza por sí sola, aunque sea muy completa, nunca podrá sustituir a la experiencia, pero podrá hacer que esa experiencia tenga un nuevo significado. Nunca se podrá esperar que la enseñanza, aún cuando sea muy intensa, le dé a un hombre los conocimientos y la habilidad para manejar el tránsito, por ejemplo, en un crucero donde sea muy intenso, pero esos conocimientos y esa habilidad los adquirirá más rápidamente el oficial que esté preparado mediante una instrucción adecuada.

Una de las maneras más seguras de medir las facultades de mando y dirección de un oficial superior es ver si se da cuenta o no de la necesidad de que sus subalternos y él mismo reciban alguna enseñanza. La prueba final es si él actúa basado en estos conocimientos o si sencillamente se sienta cómodamente sin hacer nada. La capacitación está aquí de manera permanente, ya sea que se imparta en un sistema escolar o en un departamento" (437).

En este orden de Ideas dire que las subculturas policiales no son ni universales ni aplicables a todos los sistemas de policía. Constituyen factores importantes para determinar si una cultura policial específica se formará o no; los tipos de sociedades y de fuerzas policiales, la actitud del público con respecto a la policía, las demandas hechas por dicho público a esta institución y el grado de profesionalización de la misma.

Las sociedades en las que no existe consenso acerca de las normas fundamentales parecen presentar un terreno particularmente fértil para el desarrollo de una subcultura policial. En tales comunidades desintegradas, la policía se encuentra

(437) Scott CLifford L.- ob. cit. pag. 162 y 163.

fácilmente en dificultad, pudiendo ser llamada a resolver problemas de los que la misma sociedad no se ocupa. Parece evidente que la policía será incapaz de hacerlo, consistiendo entonces su estrategia en aliarse a las normas de las personas o grupos más poderosos. Existen, sin embargo, a menudo situaciones caracterizadas por el aspecto ambiguo de las normas. También puede ocurrir que la sociedad difunda mensajes dobles, afirmando y negando al mismo tiempo y dejando lo demás a cargo de la policía. En tales ocasiones, el terreno es especialmente fecundo para la formación de una cultura policial específica destinada a proteger a las fuerzas del orden contra situaciones imposibles, facilitando el abandono de los problemas insolubles o el recurso a soluciones confidenciales.

Las manifestaciones de este tipo de trastornos adoptan diversas formas que dependen del grado de centralización de la policía. Un servicio descentralizado por ejemplo, una policía de barrio, posee ciertas posibilidades de adaptarse a las normas de la comunidad local, aunque con riesgo suplementarios de corrupción. Una policía centralizada tendrá otras oportunidades, disimulando a menudo los conflictos en unidades especializadas. Así, las secciones juveniles son indulgentes con los menores, las escuadras de la moralidad lo son con las prostitutas, y ambas serán probablemente criticadas por otras unidades policiales. En una sociedad normativamente

desintegrada, la policía tendrá que tomar posición sobre cuestiones de orden moral. Quizá de esta manera la institución policial contribuya a aclarar la situación, obligando a la sociedad a decidirse.

La policía no es radicalmente diferente de las demás agencias sociales. En las sociedades fragmentarias en particular, la policía puede ser considerada como un instrumento que reúne lo que el Estado industrial moderno ha separado. En este plano existe una similitud fundamental entre la policía y las nuevas profesiones destinadas al tratamiento o a la asistencia, tales como la psiquiatría o el servicio social.

¿Debemos ayudar a la policía para que ésta sea más eficaz? parece difícil establecer criterios con respecto a la eficacia del trabajo policial. Incluso es difícil definir lo que puede ser una policía eficaz. ¿Qué categoría de servicio policial puede considerarse eficaz en una sociedad normativamente desintegrada? ¿La policía que aviva los conflictos, la que no se ocupa de ellos o la que los aborda?. Por el momento, no parece existir una respuesta bastante clara a esta cuestión; la eficacia, considerada en cierto sentido, puede representar ineficacia si el problema se encara en forma diferente. En cualquier caso, debemos contribuir a que la policía la comprenda que una definición simplista de la eficacia puede conducir

a una gran ineficacia en lo referente a la aplicación óptima de los valores que todos compartimos.

En una época en que el hombre tiende a adorar el ídolo de la tecnología, hay siempre el peligro de que la acepten ciegamente quienes están más allá de la barrera de la terminología técnica. La vieja historia de que el hombre de ciencia que "aprende más y más acerca de menos y menos cosas, finalmente sabe todo acerca de nada", tiene su contraparte en una definición igualmente tonta del filósofo, de quien se dice que "aprende menos y menos acerca de más y más cosas hasta que finalmente sabe nada acerca de todo". Y entre estos dos está el hombre común y corriente que todavía busca la sabiduría, la comprensión y la verdad, a pesar del pesimismo.

En ninguna profesión es la inhumanidad del hombre hacia el hombre más evidente que en esta, y en ningún otro género de vida es tan fuerte la necesidad de reflexionar seriamente; porque cuando un hombre cesa de preguntar y ponderar, va en camino del olvido intelectual y del aislamiento mental del mundo que lo rodea. ¿Quién de los encargados de hacer cumplir las leyes, no ha ponderado alguna vez las inconmensurables complicaciones del esfuerzo del hombre por gobernarse a sí mismo a través de las edades, ni ha comparado el astronómico número de diferentes sistemas que varían de una ciudad a otra,

de un estado a otro, de una nación y de uno a otro continente? Y sin embargo, todos ellos tienen por objeto servir al hombre de alguna manera. ¿Y no hemos mirado alguna vez con asombro ese rompecabezas políglota de la búsqueda de Dios por el hombre en las grandes religiones de la antigüedad, al paso que han cambiado de forma y a veces de dirección a través de las edades, y en las nuevas y extrañas religiones que aparecen de vez en cuando?

Y en todas éstas hay quienes dicen: "Mi verdad es la única verdad". Esto ofrece al observador imparcial una variedad casi ilimitada de combinaciones de gobierno y religión. No es de extrañar, por tanto, que se encuentre confundido.

Sin embargo, hay unos cuantos hombres imparciales, pues ningún hombre nace por su voluntad ni escoge su primer ambiente, como tampoco escoge a sus padres; y todo ésto es un enigma para el hombre que necesita que le tiendan una mano para juntar todas estas piezas de la vida en algo que parezca orden.

Ante ello el policía Actual, debe estar impregnado de toda una serie de conocimientos, experiencia, habilidades, inquietudes que lo hagan distinto de los demás servidores de

la justicia y un ente mas seguro y mas digno de confianza para con los individuos que conforman la sociedad en donde precisamente el está inmerso, por vivir en ella, por tener una familia un patrimonio y un hogar; características que sin lugar a duda lo obligaran a prepararse y convertirlo en un Policía del futuro.

Existen a menudo grandes diferencias entre la formación y la calidad de los efectivos de la Policía Judicial y las de los miembros de la gendarmería. Estos últimos poseen frecuentemente un nivel de instrucción poco elevada y sólo han recibido una formación somera, mientras que los agentes de la Policía Judicial han alcanzado, por regla general, niveles bastante altos de instrucción y profesionalización.

"Los criterios de selección de la policía llamada "preventiva" no son especialmente exigentes. Para entrar en la Policía Federal argentina hace falta ser argentino, tener como edad mínima 17 años cumplidos y no más de 23, tener una estatura de más de 1.65 y de menos de 1.95 m, gozar de buena salud, tener buenos antecedentes, gozar de buen concepto social y haber aprobado el tercer año de estudios secundarios como mínimo. los candidatos que reúnen estas condiciones y aprueban un examen de ingreso siguen algunos cursos en la Escuela de Policía durante un período determinado por la dirección. La

carrera de los oficiales comienza asimismo en esta escuela, que data de 1906. Los candidatos admitidos tienen el grado de cadetes y deben responder a los siguientes criterios: haber terminado los estudios secundarios, tener entre 18 y 21 años de edad y poseer excelentes condiciones físicas, morales e intelectuales. Durante dos años, cada cadete recibe una formación adecuada en derecho, ciencias y técnicas policíacas y participa en diversas actividades físicas. Los que terminan reciben el grado de oficiales y, durante su carrera, siguen varios programas destinados a actualizar sus conocimientos, lo cual les permite alcanzar el grado de inspectores generales"(438).

En resumen, las condiciones de ingreso en la policía parecen ser, en América Latina, a la par restrictivas y deficientes. En lo que atañe a la escolaridad básica exigida, tendrían que tenerse en cuenta las tendencias recientes de la sociedad latinoamericana sobre este particular, debiéndose reclamar, por consiguiente, un nivel de instrucción más elevado

(438) Gonzalez Alberto J. "La police fédérale argentine", Revue Internationale de Police Criminelle, nú. 168, mayo de 1963, pp. 146-149.

y diverso. A causa de la creciente multiplicidad de las leyes, de la complejidad de las relaciones sociales y de las nuevas y numerosas funciones asignadas a la policía, se han hecho indispensables la existencia de un sistema coherente de formación y la definición de una pedagogía especial. Por otra parte, quizá la existencia de condiciones de trabajo más adecuadas y de mejores sueldos contribuiría a hacer disminuir los casos de corrupción, de doble empleo y abuso de autoridad, tan frecuentes en América Latina. La satisfacción en el trabajo está considerada como un problema que puede tener repercusiones sociales bastante graves en un triple plano: del empleado - en el de la organización a que pertenece y en el de la sociedad.

Al tener un nivel cultural adecuado el policía, obviamente tiende a realizar adecuadamente sus funciones sin embargo se ha demostrado que históricamente se ha insistido siempre en las tareas represivas de la policía. Esta institución existía ante todo, para descubrir los crímenes cometidos y para buscar y arrestar a los delincuentes. Más recientemente, se ha empezado a plantear el problema del papel de la policía como una función social. A partir de entonces se ha enfatizado el aspecto preventivo de la misión policíaca; incluso se ha considerado que dicha función debe ser esencial, ya que, gracias a la prevención, la policía puede reducir considerablemente su papel represivo. Sabemos además, que, contrariamente a lo

que piensa el público, una proporción importante de la acción policial no concierne ni directa ni incluso indirectamente al mantenimiento del orden, al descubrimiento y la represión del crimen. Por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá se ha probado que más del 80% de las actividades policíacas corresponde a lo que podrían llamarse funciones de asistencia o servicios a la comunidad, cuya gama abarca desde los primeros auxilios suministrados a los heridos hasta la ayuda que ofrece al extranjero que no encuentra su camino.

Determinados sondeos de opinión efectuados entre el público y los propios policías parecen indicar que uno y otros exigen de la policía, además de sus funciones tradicionales, una gran cantidad de servidumbres (visitas a las escuelas con fines educativos, transporte de enfermos y heridos al hospital, aplicación de las disposiciones legales destinadas a hacer respetar la moralidad pública, organización del recreo de la juventud, constatación de cualquier accidente de la circulación, incluso si se trata de un accidente menor, etcétera). (439)

(439) Rico José M. y Guy Tardif (1969). Enquête d'opinion publique sur la police au Québec y Enquête d'opinions cupres de cinq services de police, antextos 2 y 3 de La société face au crime, Commission d'enquete sur l'administration de la justice en matiere criminelle et pénale au Québec, Québec, Editeur Officiel du Québec.

Parece evidente que el hecho de asumir tales funciones extracriminales, aunque supone un derroche de energías tal vez inútil, puede contribuir a mejorar de forma considerable la imagen de la policía ante la opinión pública. Precisamente con esta finalidad el informe Katzenbach insistía en que la policía estuviera representada en las comisiones de planificación de las ciudades y pueblos americanos y en que se aumentase el número de comités de ciudadanos.

Sin embargo, ¿debe la policía, para gozar de una imagen pública más favorable, asumir todas las funciones sociales o encargarse sistemáticamente de todas las actividades para las que aún no se han creado organismos adecuados?. La dificultad es, a la par, de orden social y económico. En primer lugar, de orden social, o, mejor dicho, humano, ya que una sola persona -en este caso, el policía- no puede ser al mismo tiempo investigador, psicólogo, vigilante de niños, etcétera. De carácter económico, puesto que al estado no le conviene imponer al policía una escolaridad más elevada que la media y pagarle un sueldo adecuado, para asignarle seguidamente y durante años funciones que no justifican tal inversión, ya que cualquier persona podría ejecutarlas después de un aprendizaje de unas cuantas horas; tal es el caso de la vigilancia del estacionamiento de automóviles o del control del tránsito.

Como en los demás países, en América Latina las principales funciones de la policía son las siguientes: 1) el mantenimiento del orden; 2) la protección de determinados valores comúnmente aceptados (la vida humana, la integridad física, la propiedad, la moralidad); 3) la aplicación de las leyes y de los reglamentos; 4) la prevención del crimen 5) el descubrimiento y arresto de los delincuentes.

Existe cierto acuerdo entre los autores respecto a la oportunidad de seguir confiando a la policía determinadas funciones como, por ejemplo, las de investigación y prevención; en cambio los pareceres son más discordantes por lo que se refiere a otras atribuciones policíacas, entre las cuales figuran ciertas funciones de tipo social.

Las encuestas criminales son llevadas a cabo por los detectives, cuyo número y formación varían según la importancia del cuerpo de policía. Cuando tales departamentos adquieren cierta envergadura, se suelen subdividir en secciones especializadas en la investigación de delitos específicos, como, por ejemplo, el homicidio, los atracos, las estafas, las drogas, la moralidad, etcétera. Por consiguiente, dichas secciones ejecutan tareas estrictamente relacionadas con la criminalidad y están encargadas, en general, de realizar la investigación, detener al delincuente, reunir la prueba y colaborar con el juez de instrucción o con el ministerio público.

A medida que nos alejamos de las funciones típicamente policíacas, el terreno se hace cada vez más resbaladizo, dando lugar a interpretaciones diversas. Tal es el caso de la prevención del crimen. En la mayoría de los países latinoamericanos las fuerzas policiales tiene como misión promover activamente la prevención del delito, proteger a la sociedad contra las empresas criminales. Sin embargo, hasta ahora, la prevención efectuada por la policía se ha basado casi exclusivamente en el simple temor inspirado por la presencia del gendarme. Por otra parte, las funciones de tipo social se ejercen sobre todo en las zonas rurales. Una interpretación demasiado amplia del papel preventivo de la policía puede representar, además, un peligro para las libertades individuales; según se atribuya a estas últimas una importancia más o menos grandes, se otorgará a la policía un margen de acción más o menos amplio. El peligro es tanto mayor cuanto que, como ya hemos indicado, las fuerzas policíacas latinoamericanas están a menudo al servicio del poder político o de poderosos organismos nacionales o extranjeros. Así, pues, la policía no está en condiciones de desempeñar un papel completamente neutral en dichos países. Esto parece especialmente claro en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y de la lucha correspondiente contra los numerosos movimientos "subversivos" internos; parece evidente que es el poder ejecutivo el que determina, en el ejercicio de sus atribuciones discrecionales y según las circunstancias políticas del momento, cuáles son los grupos o las personas

que deben considerarse como "subversivo"; también es él quien establece el momento y la manera en que dicho orden público queda perturbado.

De otra forma general, se observa que las funciones policiales tienden más a aumentar que a disminuir. Así ocurre en Argentina, donde se señala un incremento cuantitativo de las funciones de la policía y, en particular, una intensificación del papel tradicional de dicha institución; por otra parte, la policía de este país está liberado actualmente de otras tareas, como, por ejemplo, la de intervenir en los conflictos conyugales. En resumidas cuentas, podemos decir que se está efectuando hoy día una redistribución y reestructuración de las funciones policíacas, sobre todo cuando aparecen y adquieren importancia ciertas formas nuevas de criminalidad y cuando surgen y se desarrollan determinados problemas político-sociales, en particular los que se caracterizan por el empleo de la violencia.

Si se excluyen las razones de índole histórica y política, no existen criterios racionales a partir de los cuales se confían o se retiran determinadas funciones a la policía. En este sentido, los criterios de carácter político y económico revisten una importancia considerable.

La determinación del papel desempeñado por la policía en el proceso de desarrollo y de cambio de los países latinoamericanos es un aspecto a la vez complejo, poco estudiado y de gran trascendencia. Creemos que puede sostenerse que los servicios de policía en América Latina no han contribuido adecuadamente al desarrollo social de esta región. Probablemente la principal explicación de este fenómeno reside en el hecho de que dichos servicios han sufrido fuertemente la influencia desfavorable de las ideologías y de las prácticas seguidas por la administración colonial. Durante la conquista, e incluso muchos años después, las funciones esenciales de los organismos policíacos latinoamericanos consistieron en la protección de la persona y de la propiedad de los españoles, portugueses y demás europeos que fueron a instalarse en los nuevos territorios conquistados, así como en la de los grupos locales favorables a los vencedores. La independencia aportó ciertamente numerosos cambios en los sistemas políticos de América Latina, aunque tuvo poco efecto en la estructura y filosofía de la administración policíaca; las fuerzas del orden continuaron siendo utilizadas, como fuerzas paramilitares, para resolver los problemas internos. Actualmente la situación apenas ha cambiado, y el nivel cultural de nuestros policías no solo en México sino en toda América es deficiente en grado superlativo, motivo por el cual sus funciones ni están delimitadas ni mucho menos definidas, claro está, vistas y analizadas

con un enfoque mas real y objetivo, de acuerdo a las exigencias actuales de nuestra sociedad.

2.- LA POLICIA EN LA COMUNIDAD

Desde el primer hombre que arrojó una piedra sobre la cabeza de su prójimo, la carrera de la humanidad ha estado matizada de conflictos de toda clase, y todos ellos pueden atribuirse a su deseo de dominar a otros o influir sobre ellos. Este impulso no siempre empieza ni termina con violencia física, sino que a menudo es político, emocional, espiritual o económico. Sin embargo, las "buenas intenciones" del hombre a veces asombran al gentil que por primera vez oye hablar de pecado, de condenación, de salvación y de que es malo llevar el cuerpo desnudo; y su confusión se hace completa cuando descubre también la tuberculosis y la sífilis, la inflación económica y algunas otras de las bendiciones de la civilización.

Entonces, podemos preguntar: ¿Qué tiene que ver con esto la sociedad? Y la respuesta es sencilla, porque es el único medio de que realmente nos veamos y observemos nuestra parte en este drama. Todo lo que no llegue a esto es una pérdida de tiempo, pues si no somos capaces de comprender los por qué que la comunidad busca, nunca podremos comprender los cómo.

El hombre siempre ha reflexionado sobre los misterios de la vida y su significado, en busca de una comprensión del bien y del mal, de la vida y la muerte, de la belleza y la fealdad, del orden y la libertad y todos los eternos problemas.

La búsqueda de la verdad por el hombre es eterna y nunca tendrá fin porque, a medida que las preguntas se contestan, las respuestas engendran más preguntas. Es como tratar de contar todos los números. Cuando el filósofo hace estas preguntas, a menudo recibe las respuestas con el marbete de Ciencia. La pregunta que no puede contestarse se devuelve con el marbete ligeramente alterado, porque en vez de que diga cuestión filosófica, vuelve con el nombre de problema filosófico; y todavía llegan las últimas preguntas buscando un significado a lo que es el hombre, lo que es el universo, lo que es Dios. El filósofo siempre está buscando la totalidad, la integridad del hecho razonable. A veces la encuentra, pero lo más frecuente es que no.

Siempre que los hombre se reúnen para discutir un problema o una idea y hablar acerca de sus opiniones y creencias, la filosofía entra en juego. Si en un grupo común y corriente alguien anunciara desde el principio de la conversación que iba a comenzar una discusión filosófica,

probablemente varios ceños se fruncirían y algunos conceptos individuales probablemente se formarían en muchas mentes.

Debido a que el cumplimiento de las leyes y la policía son temas que todos discuten, es imperativo que quienes prestan el servicio policiaco, quienes lo reciben y quienes formulan sus normas y procedimientos buscando una filosofía de esta importantísima parte de la vida social.

Pero no podremos ir muy lejos en esta búsqueda de la verdad sin reconocer ciertos factores condicionantes peculiares al estudio de una profesión como la policiaca, la educativa, la médica o cualquiera otra dedicada al bien común, dentro de la Sociedad.

Este apartado no puede ni debe inmiscuirse en filosofía discutibles, ni debe disertar muy largamente sobre problemas metafísicos o epistemológicos que han ocupado la mente del hombre desde los albores de la civilización. Es de esperar, sin embargo que el tratar, aunque sea brevemente, de unos cuantos problemas sociológicos despierten un deseo de escudriñar más profundamente este fascinante campo que es literalmente la búsqueda de la verdad. En muchos departamentos de policía ha existido una tendencia a menospreciar el aspecto intelectual de un individuo y a clasificar el intelectual como un sabihon-

do o un snob, y esta tendencia ha existido también en otros grupos, principalmente de la Comunidad.

Dentro de nuestra sociedad; el enfoque y la imagen que se tiene del policía es completamente negativa y denigrante, sin embargo es incuestionable que entre la policía y la sociedad se da y existe una íntima relación cotidiana, por la simple razón, que para el ejercicio de cualquier acto del hombre jurídica o extrajurídicamente, existirá la figura representativa del orden y de la seguridad, de la protección y bienestar colectivo, como lo es el Policía, situación que por obviedad obliga a tener esa íntima interacción desde la antigüedad hasta nuestros días. No obstante lo anterior existen múltiples contradicciones y acuerdos tanto en la forma en que la policía y el público se perciben mutuamente como en la manera de abordar este tema. Comenzaremos comentando brevemente algunas de las imágenes que la policía y el público tienen mutuamente de sí mismos, tratanto seguidamente de lo que los dos juntos podrían hacer para corregir tales imágenes. Distinguiremos artificialmente las imágenes que la policía tiene del público de las que éste tiene de aquélla, aunque hay que reconocer que ambas están tan estrechamente vinculadas que las hemos separado para presentar de alguna manera ciertos aspectos de dichas imágenes, al parecer y aunque suene irónico, analizar este punto, es penetrar a un mundo cruel y despiadado por las críticas severas y agresivas que se manifiestan por

parte de la Comunidad para con los policías, opiniones vertidas por las diversas clases sociales que conforman nuestra sociedad, todo ello parece caracterizarlos como un problema propio de la mala procuración de justicia iniciado desde su origen institucional como lo es la propia Procuraduría General de la República; problema innato de toda organización destinada a servir al público. Se ha afirmado que si tal organismo no existiera, el sistema de la Procuración y Administración de la justicia funcionaría perfectamente y es precisamente la Comunidad quien más acentúa tales comentarios y no resulta nada fácil para cualquier organización orientada hacia tal servicio perder de vista el hecho de que es inequívocamente el público quien además de permitirle continuar funcionando; es quien tiene mayor la razón por su roce y trato diario que entre ambos se sucita día con día, dada la realidad social y la gran cantidad de fenómenos delincuenciales que se presentan en nuestra sociedad.

Pensar que la policía sólo tiene una imagen del público constituiría una enorme simplificación, ya que la policía sabe que existen diversas especies de público. La policía se da cuenta de tal disparidad, puesto que diferentes barrios en las distintas comunidades se comportan de manera muy diversa. Incluso dentro de una única comunidad, la policía es totalmente consciente de la existencia de tales divergencias, que su trabajo diario le permite hacer resaltar. Así, viejos

y jóvenes suelen hacerle demandas contradictorias; comerciantes y residentes se quejan del aparcamiento, del ruido y de mil cosas más; las personas de paso causan problemas diferentes de los provocados por las que se quedan; etc. De esta manera, una comunidad es un mosaico confuso de gentes, quienes se parecen a una mancha en el follaje comunitario. Cualquier agente de policía sabe, por consiguiente, que la percepción que tiene del público está formada por toda esta diversidad existente entre la gente del lugar donde trabaja.

Además, las imágenes que un policía tiene del público están determinadas por factores mucho más poderosos, relacionados con el tipo de organización policial a la cual pertenece, con lo que él percibe como objetivos policiales y con los medios utilizados para alcanzarlos. Examinemos algunos de dichos factores.

Existen diferencias apreciables según la manera como un servicio de policía percibe su misión con respecto a temas tan opuestos como la aplicación de la ley, la disminución o la prevención de la criminalidad, la prestación de servicios o la preservación de la paz. Estas orientaciones diversas determinarán, pues, con quién la policía establecerá contactos y de qué naturaleza serán éstos. En los sistemas donde la policía está considerada como un organismo destinado a solucionar el problema del crimen, dicha institución tenderá a

ver la comunidad como un mosaico de oportunidades para la criminalidad, de grupos y personas con tendencias delictivas, de fuente de información (incluso ocasionalmente de fuente de "información gratuita", la cual, en fin de cuentas, no suele serlo tanto). Cuando la policía adopta esta orientación, verá necesariamente al público ya como malas personas que se encuentran en sitios poco recomendables, ya como buena gente, pero que son confidentes o admiradores de la policía (aunque conviene ser precavidos con tales entusiasmos). En resumen, la comunidad es juzgada según su potencial para ayudar al agente a ocuparse de lo que se ha convertido en el problema de éste, no en el de la colectividad: el crimen.

Qué diferente puede ser el panorama de una comunidad si se la contempla en función de sus necesidades y exigencias, es decir, según lo que ha terminado en llamarse en forma más bien inadecuada "orientación de servicio". Decimos inadecuada, ya que la imagen de la Sociedad que se pretende proyectar lo es menos en función de las necesidades y sentimientos de los que se benefician de dicho servicio que en función de lo que espera hacer por ellos. Tal orientación ignora lo que hemos llamado papeles de "servidores" y "servidos" en un servicio público. Tan importante como saber lo que puede ser útil a las personas en una comunidad -teniendo en cuenta las definiciones dadas por los profesionales de lo que debe constituir un servicio a tales personas- lo es, e

incluso más, intentar averiguar lo que los ciudadanos quieren y necesitan, así como lo que puede ayudarles mejor a resolver tales problemas. Cuando se llega a este punto de vista, hay que reconocer que los servicios públicos no son algo que se suministra a los ciudadanos o que les está destinado, sino quizá -y más a menudo- algo que se les proporciona con su colaboración. No existen respuestas fáciles a los problemas humanos, y la búsqueda de soluciones debe ser una empresa común, más bien que algo inventado por los profesionales.

De manera similar podríamos intentar demostrar que las imágenes que la policía tiene sobre la prevención del delito pueden depender más de cómo detener o intimidar a los delincuentes que de prevenir la comisión del crimen operando con las víctimas en potencia que viven y trabajan -o trabajan únicamente- en una comunidad. Podemos efectivamente ser llevados a considerar que los problemas de una colectividad tienen sus raíces fuera de sus fronteras y dejarlos por imposible. Tal solución es aceptable si uno no debe vivir en dicha comunidad o con las consecuencias de tal decisión. Más adelante insistiremos en este problema, ya que la comunidad y sus problemas se encuentran en el plano central de la cuestión relativa tanto a las consecuencias de la actividad policial como a las imágenes que podemos tener sobre este particular.

La estructura, funcionamiento y gestión de un servicio

de policía afectan asimismo a las percepciones que tienen las fuerzas de orden público de la colectividad en la que operan. El mismo servicio creará imágenes para el público y para sus miembros: zonas de alta y baja tasa de criminalidad, áreas de tolerancia, bajos fondos, sectores de vida nocturna, etc. Ciertamente, la policía no origina tales imágenes, pero las refuerza y perpetúa, modelando la opinión que el agente de policía tiene del lugar donde trabaja y del tipo de tareas que ha de realizar. Por extraño que parezca, si en la mayoría de los servicios policiales un agente tiene una opinión dada sobre la misión que ha de efectuar en la comunidad, es porque la dirección le ha dicho lo que tiene que pensar a este respecto. Dicho agente puede incluso convertirse en un miembro de un equipo policial destinado al servicio a la comunidad, pero al hacerlo, tal equipo será organizado, dirigido y supervisado (no vaya a ser que alguien se imagine que debe hacer algo diferente de lo que siempre ha hecho). En efecto, detrás de todo este despliegue comunitario, el trabajo de la policía es un tremendo problema de imágenes. Después de todo, ¿qué es una comunidad?, ¿qué deberíamos hacer con respecto a ella o a uno de sus barrios?. Posiblemente parte del problema sea debido a que en nuestra época moderna resulta difícil encontrar imágenes ideales de una comunidad o de un barrio. Incluso el lugar donde una persona decide vivir -que no es precisamente el sitio donde trabajan la mayoría de los policías- no constituye un modelo

de dicha imagen.

Este último punto -el lugar donde un policía trabaja, pero en el que no tiene su domicilio- puede ser uno de los factores más importantes de formación de la imagen que un agente de policía tiene de la comunidad, ya que la mayoría de éstos, como también ocurre con la mayoría de los ciudadanos, no suelen vivir en el sitio donde trabajan. Vamos al trabajo y volvemos del trabajo, y no solemos escoger vivir donde trabajamos. Todo esto es extraño para una ocupación cuya esencia consiste en ocuparse de la comunidad y de sus problemas. ¿Cómo podemos comprender a una comunidad, a sus miembros y a sus problemas si únicamente nos ocupamos de ellos o los vemos trabajando? Estamos convencidos que si tuviéramos que vivir, trabajar y divertirnos siempre con las mismas personas, acabaríamos por considerar a los demás diferentemente.

No se nos debe tratar tan rápidamente de visionarios insensato a causa de las observaciones precedentes. No puede esperarse de nosotros que vivamos donde trabajamos, que enviemos a nuestros hijos a tales escuelas (quizá no tengamos los medios para ello o no nos agraden) y que nos divirtamos con ellos. Tal vez no lo hagamos, pero piénsese en la imagen que creamos al decir, cuando tenemos posibilidad de hacerlo, que no escogeríamos vivir, divertirnos e incluso trabajar en tal

o cual lugar. En efecto, existen numerosos casos en que la mayoría de la gente no quiere trabajar donde ven que la policía actúa más a menudo. Estas imágenes son bastante fuertes e impiden fácilmente ver lo que podría verse en tal lugar si viviéramos, trabajáramos o nos divirtiéramos en él, así como la experiencia que podría tenerse al hacerlo.

¿Puede manifestarse mayor tolerancia hacia la diversidad y menos intolerancia hacia lo que no nos es familiar? En las grandes ciudades como Amsterdam, Londres, Montreal o Nueva York, México, ¿no podemos aprender otra lengua que la nuestra, cualquiera que sea ésta?, ¿Seríamos en tal caso tan diferentes de ellos? Observemos que los jóvenes agentes que han cursado estudios superiores en los años 60 y 70 consideran el mantenimiento del orden de los disidentes de manera diferente de la de los policías que desean que sus hijos vayan un día a la universidad, y ello, no porque una educación universitaria pueda hacer la diferencia. Para algunos policías, la diferencia reside en el hecho de estar cada día en la universidad con estudiantes universitarios y como un estudiante universitario más.

Procedemos a una última observación, antes de examinar el punto de vista del público. Los agentes de policía han forjado sus imágenes de sí mismos como profesionales de

la lucha contra el crimen y como agentes dotados de una inteligencia perspicaz y capaces de solucionar todos los delitos. En cierta forma han caído en su propia trampa; se encuentran forzados a honorar su propia imagen, aunque no lo consigan con respecto a la imagen que de ellos tiene la comunidad a la cual sirven. Este fracaso sólo refuerza las imágenes que separan a los agentes de la policía de su colectividad. Dichos agentes desconfían de los cambios que pueden afectar la lucha contra el problema del crimen, despersonalizan su trabajo para protegerse contra compromisos en lo que les parece ser una tarea sin esperanzas, y se repliegan detrás de quejas contra el sistema y de las excesivas exigencias de un trabajo que desde un principio no puede ser realizado. Lo que a través de los medios de información, aparece como una misión exótica y excitante -el policía que juega el papel de un "chico malo, pero simpático- no deja de ser sino la pesadilla de una existencia monótona.

Concluamos, pues., esta parte haciendo observar simple plemente que, de manera bastante paradójica, a medida que profesionalizamos más a los agentes de policía y nos orientamos hacia servicios policiales parecidos a los organismos burocráticos, más separamos el trabajo de la diversión y ésta del lugar donde vivimos, y más la población se convierte en instrumento de nuestro trabajo, en vez de serlo de nuestras vidas. Uno de los problemas que se presentan a cualquier profe-

sional es conseguir que las personas constituyan el centro de su trabajo y no algo secundario. Debemos tener cuidado cuando afirmamos que el sistema funcionaría bien si suprimiéramos a los ciudadanos, pero también debemos desconfiar de quienes aseguran que se puede ayudar a la gente conociéndola únicamente con ocasión de su trabajo. Conviene recordar que una comunidad significa similitudes, no diferencias, estar juntos más bien que separados. Nuestras imágenes de la sociedad y del trabajo nos informan ampliamente sobre nuestra manera de actuar. Se han hecho progresos considerables desde la época en que los ciudadanos garantizaban por sí mismo la seguridad local.

Quizá el factor más importante que influya en las imágenes que el público tiene de la policía sea sus propias experiencias como víctima de delitos o de otros hechos similares. Diversos estudios demuestran que en general las víctimas se dan cuenta de que la policía cumple con su misión, pero es relativamente incapaz de hacer gran cosa con respecto al problema de la criminalidad. Pese a la influencia de la televisión americana, el público no parece tener grandes esperanzas sobre la capacidad de la policía para resolver los delitos.

Al mismo tiempo -por lo menos en los Estados Unidos- importantes minorías manifiestan su inquietud ante el trato reciben de la policía. Estiman que las fuerzas del orden son en cierta forma corteses, civilizadas y eficaces, pero desean

algo más de ellas; quieren que la policía las considere como personas con una identidad propia. Quizá en una sociedad represente demasiado exigir que la policía sea algo más que un organismo "educado", pero es esto lo que numerosos ciudadanos parecen querer. Es más fácil considerar como personas a la gente fuera de su trabajo que en él.

El público se da perfecta cuenta de que la policía cuenta con él para tener cierto número de informaciones sobre el crimen, los delincuentes y los testigos de los hechos. Uno de los escasos poderes de que dispone cualquier ciudadano es el de poder ocultar información a la policía. En la mayoría de los casos, sin embargo, los ciudadanos no ejercen este poder de manera deliberada y, aunque a menudo no transmitan información a la policía, no suelen ocultarle todo lo que saben. Así, en Londres, Edmonton y otras ciudades americanas, los estudios de victimización demuestran cómo en casi la mitad de todas las experiencias en las que ha habido víctimas -incluso aquéllas implicando delitos graves, como el robo y el asalto- no ha habido denuncia a la policía. Como ésta además no cae en la cuenta de que las víctimas o testigos de infracciones prefieren no dar información sobre sí mismos o sobre los demás en presencia del infractor, la policía no puede obtener a menudo los datos precisos que anda buscando, ya que los suele pedir ante las personas sospechosas. Podemos

ver aquí la consecuencia de la incapacidad en captar y apreciar la naturaleza compleja del papel que juegan los demás.

Los ciudadanos ordinarios se vuelven desconfiados de varias maneras con respecto a la policía, ya que un día pueden ser víctima de un delito y al día siguiente autor de otro. Cuanto mayor es en una región el índice de criminalidad, tanto mayor es la posibilidad de que la policía se encuentre con personas pertenecientes a ambas categorías. Pese a todo, la policía parece a veces insensible al hecho de que la posición de víctima de un delito es tan auténtica como la de cualquier otro tipo de víctima, independientemente del status previo de delincuente que puedan tener estos individuos.

Quizá la característica más evidente de las imágenes que el público tiene de la policía sea la de considerar que ésta fracasa en el cumplimiento de su más importante misión: proteger contra el crimen a los ciudadanos y obtener la colaboración de éstos. Tal fracaso constituye la base de parte de la tensión existente en las relaciones entre el público y la policía. Para aquél, la ausencia de protección, representada por el temor a ser víctima, es la causa principal de su falta de confianza y de su apatía en los referente al mantenimiento del orden. Para ésta, su incapacidad para impedir que individuos y grupos sean víctimas del delito le sirve únicamente para reforzar aún más su punto de vista con respecto a

su trabajo o a la criminalidad. A veces, la frustración del público originada por tal ausencia de protección se manifiesta a través de peticiones, según las cuales se pretende que la policía haga cosas que razonablemente no puede hacer, lo que a su vez conduce a la policía a creer con mayor firmeza en la posibilidad de cumplir algo que realmente nunca podrá efectuar; prevenir el crimen gracias a sus actividades.

Efectivamente, el público ha llegado a considerar que el trabajo, policial puede ser a la vez proactivo y reactivo. Cuando la policía es reactiva, es decir, cuando responde a las demandas de los ciudadanos referentes al crimen, estos últimos parecen en general satisfechos de su acción, aunque se dan perfecta cuenta de que la policía no puede hacer gran cosa a este respecto. Cuando la policía juega un papel proactivo -por ejemplo, al intervenir en la vigilancia de la moral pública-, el público tiende a estar dividido acerca de los objetivos del mantenimiento del orden y de los medios para alcanzarlos. De hecho, el trabajo proactivo de la policía suele darse en circunstancias tales que la colectividad no suele acoger con simpatía las actividades policiales.

Las imágenes de la policía y del público convergen en la opinión que ambos tienen, según la cual, la principal

misión de la policía es aplicar la ley como una forma de asegurar la protección de la colectividad. Como observa Boldstein, la policía tiende a considerar el producto "final" de su trabajo de control de conductas gracias a la aplicación de la ley penal (destinada a detectar los delitos, arrestar a los autores y ver en ello que los delincuentes son castigados). El problema reside en que lo ocurrido a los ciudadanos en la vida diaria es sólo parcialmente un problema legal y aún menos un problema de derecho penal. La dificultad con que se enfrenta la policía consiste en que dicha institución constituye el único servicio al que cualquier ciudadano ordinario puede recurrir en caso de necesitar ayuda o asistencia. Para bien o para mal, la policía es el único servicio público existente en nuestras comunidades para las ocasiones críticas.

Por consiguiente, en la vida ordinaria, la policía no se ocupa principalmente de aplicar las leyes penales a determinadas situaciones, sino de solucionar otros problemas de los ciudadanos y de los organismos sociales con respecto a los cuales la ley dista de ser la medida adecuada. De hecho, la ley no es más que un medio para resolver los problemas de la gente y no un fin en sí. Desafortunadamente, para numerosos agentes de policía la ley se ha convertido en un fin.

Esta discrepancia entre lo que el público quiere y que la policía no capta a menudo -una solución a ciertos

problemas- y lo que la policía hace realmente -aplicar la ley- no constituye un motivo de satisfacción, sirviendo más bien a acrecentar la tensión ya existente entre la policía y la población.

Pensemos un momento sobre cuáles son los problemas que tiene una comunidad ordinaria y sobre cómo la gente que moviliza a la policía entiende que son problemas que atañen a tal organismo. Los asuntos de este tipo más frecuentes en las grandes ciudades son, por ejemplo, los delitos cometidos en las calles y en las residencias, los hurtos en los grandes almacenes, los aparcamientos ilegales, los excesos de velocidad en automóvil y los actos de vandalismo, así como determinadas situaciones críticas implicando secuestros de personas, actos de terrorismo y vandalismo. También existen, sin embargo, los problemas de las mujeres y de los niños maltratados, de las disputas familiares, de las discusiones con los patronos, propietarios, personal de las escuelas, etc., amén de los planteados por los niños que se fugan de su casa y los estudiantes que hacen novillos, por los conductores y ciudadanos borrachos, por los directores de escuelas con alumnos que les crean problemas de disciplina, por las personas que no pueden entrar en su casa y las que necesitan un socorro urgente, por los bomberos que solicitan ayuda con la muchedumbre alrededor, e incluso por la policía que necesita la asistencia de otro organismo policial cuando la gente se agrupa con motivo

de un accidente u otro suceso. Finalmente, donde apenas existen servicios de orden privados, la policía ha de velar simplemente para que todo se desarrolle ordenadamente durante cualquier acontecimiento público. La función policial incluye todo esto y mucho más.

Pese a todo, no son los problemas que acabamos de enumerar los que suelen presentarse diariamente a un administrador ordinario de la policía. Este puede que tenga que ocuparse de un caso de secuestro o de terrorismo, pero normalmente sólo ve el problema de la policía como una cuestión de presupuesto, de distribución de recursos humanos, de concesión de períodos de vacaciones, de manera de supervisar a los agentes, etc. En lo que se refiere a los administradores de un grado superior, pueden añadirse ciertos problemas suplementarios: reclutamiento y entrenamiento del personal, relaciones con los sindicatos, búsqueda de medios destinados a responder a las presiones de grupos locales que intentan obtener determinados favores o un trato especial.

El simple policía acaba considerando los problemas personales y las crisis como una rutina, es decir, como los son en realidad cuando se les ve continuamente en el trabajo. Para la policía, sin embargo, el problema consiste en reconocer que lo que para ella es una rutina, para los ciudadanos ordinarios en una situación crítica. Además, los agentes de policía

estiman que sus condiciones de trabajo son más importantes que los ciudadanos o la justicia. Las desigualdades en las condiciones laborales, la forma de mejorar su sueldo, la falta de confort en el trabajo, e incluso el carácter peligroso de éste acaban por dominar el pensamiento y las conversaciones de los agentes. A esto puede añadirse que los policías Mexicanos suelen creer que el trabajo policial debe ser emocionante, sin darse cuenta que la mayoría de la población no desea que sus problemas lo sean y que, de hecho, estos no lo son casi nunca. Así, pues, las actividades policiales son rutinarias y no suelen ser emocionantes; el trabajo de la policía es el problema de todos los ciudadanos.

La ley no constituye la principal solución para ninguno de estos problemas ni, aún menos, de los problemas diarios y ordinarios que derivan del mantenimiento del orden. Lo que la policía y los individuos ordinarios necesitan reconocer es que la sociedad confía a la policía algunos de los problemas más difíciles en circunstancias bastante desfavorables, y que la ley es a lo sumo un método extremadamente frágil para resolver los conflictos de la gente.

Las relaciones entre la policía y la comunidad a la que sirven están determinadas no sólo por las imágenes que la policía y el público tienen una de otro y por lo que

representa el trabajo policial, sino también por el encuentro de ambos en la comunidad. Ya hemos hecho observar varias veces que tales encuentros están bastante limitados por la circunstancia de que la policía actúa en la comunidad, pero no vive ni se distrae en ella. Sus contactos nacen entonces del trabajo normal de rutina efectuado durante las horas laborables, a menudo de manera no oficial. Generalmente esto significa que las relaciones de la policía con la comunidad comerciante son diferentes de los establecidos con la comunidad de residentes o transeúntes.

La policía no suele tener jurisdicción para intervenir en los delitos de "cuello blanco", pudiendo ser percibida como una aliada de la comunidad comerciante, la cual le suministra bienes y servicios durante las horas de trabajo. A menudo la policía acaba considerando a tales comerciantes como víctimas de los delitos cometidos por los residentes. Si algunos ciudadanos de escasos recursos se dan cuenta que los hombres de negocios de la localidad les estafan, la policía suele considerar que son estos últimos las víctimas; y si otros ciudadanos se aperciben de que los negocios locales atraen a individuos poco fiables o actividades como la droga o la prostitución, la policía puede pensar que tales individuos forman parte del medio local. Aunque puede que haga falta controlarlos, no se les puede obligar a cerrar el negocio. Así, pues, como la mayoría de los contactos locales no suelen ser perci-

bidos por la policía como gratificantes, y como esta institución rehusa aceptar que los ciudadanos pueden ver diferentemente la situación, las relaciones entre la policía y la comunidad pueden ser distantes e incluso tensas.

Veamos seguidamente algunas de las principales formas según las cuales los contactos entre la policía y la comunidad son forzados y determinados de tal manera que queda afectado el interés mutuo, en resolver los problemas de la colectividad.

Ciertas presiones estructurales nacen de la forma en que están organizados y dirigidos los servicios de policía. Daremos algunos ejemplos únicamente para subrayar la importancia que tiene para la policía buscar los efectos de tales imposiciones.

Un primer ejemplo podría ser las modalidades de organización de la patrulla. Reflexionemos sobre las siguientes preguntas y comentarios.

¿El hecho de poner juntos a dos agentes en una misma ronda hace disminuir el número de contactos que cada uno de dichos agentes hubiera podido tener con el público si hubiese estado sólo?.

¿Reduce una patrulla móvil los contactos de la policía con el público de tal manera que la patrulla a pie debiera ser la forma básica de llevar a cabo dichos contactos? Pensemos un instante en el hecho de que incluso un agente motorizado va normalmente a pie cuando establece contactos con los ciudadanos. La diferencia no reside entonces en la cantidad de tiempo que uno u otro pasarían con estos en sus contactos rutinarios de cada día. En efecto, parece evidente que los pies constituyen un medio más adecuado para los contactos de la policía con la población que el asiento de un auto. Sin embargo, los pies tampoco son una solución suficiente, ya que numerosos agentes pertenecientes a este tipo de patrulla establecen sus contactos de forma selectiva.

¿Cómo hacer aumentar nuestro conocimiento de la comunidad y de sus miembros para ayudarles a resolver sus problemas a impedir que sean víctimas de actos delictivos? ¿Se dedican demasiado los servicios policiales a tener informaciones secretas? En caso afirmativo, ¿para disimular más bien que para actuar con franqueza? ¿Para conservar la información en vez de compartirla?

¿Quiénes desempeñan un papel más útil en la comunidad, los policías uniformados o los que van "de paisanos"? En numerosas ocasiones puede observarse que el poder de estos últimos

depende de que asuman el papel de simples ciudadanos, quienes suelen poseer un poder mayor a causa de su anonimato. Estimamos sin embargo que la mayoría de los policías se equivocan al dar por supuesto que pueden permanecer en el anonimato todo el tiempo que quieran. Poseemos actualmente más de una docena de estudios que prueban cómo las únicas personas decepcionadas por el carácter "civil" del detective son los agentes no uniformados, sobre todo cuando no se tienen los medios para reemplazar a los policías cuyo anonimato es descubierto. Sin embargo, también se debe esto a la falsa idea que la policía tiene la comunidad. Los habitantes de una localidad reconocen a los extranjeros con sólo verlos, y consiguen detectar a los agentes extraños que se hacen pasar por ciudadanos corrientes mucho antes de que la misma policía sepa a quienes están persiguiendo.

Nos encontramos además con un elemento paradójico, ya que la policía no uniformada es aún menos reconocible por la policía ordinaria, pudiendo asimismo verse obligada a establecer contactos con los bajos fondos de un barrio y caer en la corrupción. En cambio, los agentes uniformados son mucho menos vulnerables ante las oportunidades criminales que pueda ofrecer una comunidad. Es pues, el cuerpo de élite quien fracasa a menudo ante el crimen organizado; y no la policía en uniforme.

Este tema puede ser profundizado aún más. Existe el problema de decidir si los diversos grupos que componen la colectividad deben estar representados en las fuerzas policiales de tal forma que los ciudadanos consideren como algo propio el sistema penal y el trabajo de la policía. Esto vale prácticamente para cualquier servicio policial de cualquier ciudad importante. La población de la mayoría de las grandes ciudades está formada por trabajadores inmigrantes, refugiados, personas de paso procedentes de diversos lugares, etc, o sea, gente de cultura y estilos de vida sumamente diferentes. La policía, no sólo les considera como extranjeros, sino que no les tiene en cuenta para nada en su vida diaria, siendo difícil para ella llegar a conocer sus costumbres, ya que ninguna de tales personas pertenece a la organización y que ésta no logra adaptarse a ellas aprendiendo su lengua o su cultura.

El reclutamiento de agentes que se hagan valer en diversos tipos de comunidades es uno de los problemas más importantes con que se enfrentan la mayoría de los cuerpos policiales del mundo. A veces, sin embargo, estos reclutan a gente procedente del campo que intentan adaptarse a la vida de la ciudad; otras veces, ciertos individuos pertenecientes a la cultura y a la lengua dominante tratan de habituarse a otros idiomas y hábitos. Pese a ello, los servicios de policía sólo suelen ofrecer en su personal una muestra bastante reducida del conjunto de la población.

Como esta homogeneidad del personal contrasta con la diversidad existente en la comunidad, las fuerzas del orden son vulnerables en dos sentidos. En primer lugar, queda excluida la posibilidad de que el servicio se integre en la comunidad y en la región a causa de la reserva u hostilidad que le suelen manifestar los diversos grupos que la componen, quienes consideran a los miembros de dicho servicio como extranjeros. En segundo lugar, contribuye a que ciertos grupos policiales queden expuestos a la corrupción procedente de intereses locales o extralocales pero protegidos localmente. Efectivamente, a cualquier servicio de policía le será difícil recoger información sobre la corrupción de sus miembros. No conviene creer que se trata de un escenario propio a la policía americana; tal situación se ha presentado también en los últimos años en Amsterdam e incluso en la reputada policía de Scotland Yard.

Otro problema estructural merece asimismo ser mencionado. Se trata de la existencia de una dirección centralizada o descentralizada o del carácter centralizado o descentralizado del mantenimiento del orden. Ambos pueden influir en las relaciones de la policía con la población. Una dirección local y descentralizada es más sensible a las solicitudes de la comunidad, aunque también es más vulnerable a la corrupción que pueda emanar de ella. En cambio, un mando y una organización

centralizados corren el riesgo de ser demasiado universalistas en la forma de aplicar las leyes, enajenándose de esta manera a los ciudadanos y, lo que constituye un problema aún más serio, perdiendo el contacto con las formas utilizadas por la comunidad para resolver los conflictos locales.

Hubo una época en que las relaciones entre la policía y la comunidad fueron consideradas como un problema estructural que debía resolverse mediante la creación en los servicios policiales de unidades especiales encargadas de poner en contacto a dichos servicios con la comunidad local. A pesar de todo, la cuestión de vincular a los agentes de policía con las comunidades locales no es un problema tan sencillo que pueda reducirse a enseñarles a saber dar respuesta adecuada a las personas o a los grupos de la localidad o a enseñarlas otra lengua o cultura. Se trata, ante todo, de modificar la forma de resolver los problemas a nivel de la comunidad. Este tema es uno de los que siempre han presentado mayores dificultades a los cuerpos de policía. Examinemos brevemente algunas de éstas.

Con el transcurso del tiempo, ha quedado claro que la policía ha tenido que ocuparse no solamente de los delincuentes, sino también de sus víctimas. Parece igualmente evidente que la policía se ha vuelto insensible a la condición y a los problemas de las víctimas, a causa de la organización

actual de nuestros sistemas penales. Algunos servicios policiales han comprendido que la asistencia a las víctimas forma parte integrante del aparato penal, de la misma manera que pertenecen a él las justas disposiciones referentes a los infractores. Los ciudadanos que han sido víctimas de delitos no deben ser considerados únicamente como fuentes de información sino asimismo como personas a quienes debe transmitírseles ciertas informaciones, entre las cuales han de incluirse las relacionadas con lo sucedido al infractor que les atacó. Aún más, la víctima debería no sólo recibir atención médica en caso de heridas y una compensación por las pérdidas sufridas, sino también ser instruída sobre la forma de no volver a ser víctima en el futuro.

En Norteamérica existe un notorio contraste entre los servicios de policía y de bomberos. Estos últimos suelen poseer programas activos de inspección de residencia y comercios, los cuales informan a los ciudadanos sobre las medidas de protección que conviene tomar en caso de incendio e insisten en que las directrices relativas a incendios en los inmuebles se pongan en lugar apropiado. En cambio, pocos servicios policiales establecen contactos efectivos con los ciudadanos para prevenirles sobre la manera de evitar ser víctimas del crimen. Cuando lo hacen, es mediante conferencias a las que acude poca gente. Contrariamente a los bomberos, quienes inspeccionan las casas y los establecimientos comerciales, la policía no

suele buscar tales oportunidades, cuando tendría que ocuparse de asegurar un servicio tan importante.

Otro problema concierne la intensidad con la que la policía debiera responder a las demandas locales referentes a la aplicación de la ley. Ejercer su poder discrecional a este respecto, ignorando la importancia del mismo o como estrategia, a pesar de ser una actitud legal, puede conducir a un alejamiento de los ciudadanos. Este problema está íntimamente vinculado con las preocupaciones relativas a la participación democrática en el mantenimiento del orden, a las que nos referimos en último lugar.

Un problema central del mantenimiento del orden en el mundo moderno es el papel cambiante de la policía con respecto al cambio social. Históricamente se ha considerado que dicha institución ha servido a los intereses del statu quo. ¿Es posible que las condiciones hayan cambiado tanto que la policía pueda hoy ser vista como un agente de cambio social en las comunidades locales? Examinemos este tema.

Hace unos años, Alan Silver observaba que la policía moderna había sido creada para proteger los intereses del gobierno y de las clases dominantes y poder controlar a las "clases peligrosas", es decir, a las masas que amenazaban

a los centros del poder y a los intereses clasistas que los representaban. Invocaba pruebas históricas según las cuales los cuerpos de policía, en su sentido moderno de servicios centralizados, fueron creados y se desarrollaron en Inglaterra y Francia con la finalidad de proteger los intereses del statu quo. Al hacerlo han servido para una causa aún más importante, ya que han desviado la hostilidad de las masas de las élites gobernantes y de los problemas que necesitaban cambios urgentes orientándola hacia la policía y su reforma. Actualmente, hay momentos en que tal problema sigue presentándose, puesto que las hostilidades contra las contradicciones y las exigencias sociales conducen a menudo a situaciones de afrontamiento en que la policía es criticada, quedando entonces reducidos los problemas a la cuestión de la legitimidad de esta institución.

Que la policía sirva o no para proteger los intereses políticos y de clase en las sociedades democráticas modernas, lo que parece evidente es que las fuerzas del orden se enfrentan a menudo con un importante dilema. Ciertas tentativas efectuadas con vistas a cambiar determinadas situaciones sociales, encontrar remedios a los daños causados o mejorar las condiciones de vida de la comunidad conducen frecuentemente a afrontamientos con la policía durante los cuales ésta tiene la obligación legal de hacer respetar la ley. Al aplicar así

la legislación, los que protestan o intentan cambiar las situaciones estiman que contribuyen al mantenimiento del statu quo. El papel convencional de la policía en las sociedades democráticas no es el de un agente revolucionario contra el Estado, sino el de un protector de los intereses del mismo, independientemente de la manera según la cual estos han sido determinados.

La policía es un organismo burocratizado "para garantizar su neutralidad política con respecto al Estado y aplicar la ley a todos los ciudadanos". Por esto, en la historia de los conflictos laborales, la policía ha sido considerada a menudo como un organismo contrario a los sindicatos, y en la historia de los conflictos raciales ocurridos en Estados Unidos, como un servicio que utiliza métodos discriminatorios y segregacionistas. Sin embargo, también es cierto que una vez cambiado el statu quo, la policía vuelve a tener poderío en el mantenimiento del nuevo orden y en la protección de los nuevos intereses, es decir, en el nuevo statu quo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la policía puede proteger a las minorías que elijen cambiar la residencia para ir a vivir en comunidades hostiles, garantizar la constitución de un piquete de huelga legal, etc.

Todo esto parece sugerir para la policía un papel

importante y difícil con respecto al cambio social. Las fuerzas del orden pueden jugar un papel limitado en dicho cambio, ya que en principio tienen la responsabilidad de imponerlo. Sin embargo, también pueden contribuir a la aplicación de cambios sociales (populares o impopulares). Limitar su papel en este sector originaría problemas serios en las democracias parlamentaras, puesto que éstas siempre han intentado aislar a la policía de cualquier implicación o influencia política. Incluso el papel crítico de la policía en los cambios sociales, particularmente en una confrontación de tipo político, sugiere que pueda necesitar una mayor implicación, la que deberá realizarse siempre en forma legal y no limitarse únicamente a informar a la población sobre la legislación referente a los medios que han de utilizarse para mantener el orden, ya que los objetivos de tal misión son mucho más importantes.

Podríamos reflexionar brevemente sobre las razones por las que la policía parece incapaz de mirar al futuro o hacer planes sobre los cambios sociales. Incluso cuando un servicio policial tiene una sección de planificación, como suele ocurrir en la mayoría de ellos, se trata más bien de unidades orientadas hacia operaciones de investigación y no hacia la previsión del futuro; se las conoce bajo la denominación de "secciones de planificación e investigación".

Otra explicación de la escasa previsión realizada por los servicios policiales consiste en que éstos operan según normas de racionalidad organizativa, las cuales les permiten adaptarse a un medio cambiante sin necesidad de prever el futuro. Las organizaciones no suelen ocuparse de prever el futuro cuando pueden controlar con éxito los input y los output de las mismas. Los organismos policiales consiguen evitar normalmente que sus operaciones provoquen cambios en su entorno, ya que controlan las entradas y las "salidas" gracias al ejercicio de su poder discrecional, y ser capaces, según dicho autor, de planificarlas. Únicamente cuando no pueden ejercer ningún control o responder a las necesidades del cambio, los organismos intentarán anticiparse a cualquier cambio mediante la previsión y la planificación del mismo. Es más sigue observando Thompson, si se fracasa ante un entorno turbulento las organizaciones tendrán que recurrir a ciertas restricciones. Es más sigue precisamente lo que suelen hacer los servicios policiales cuando tienen que enfrentarse a situaciones retirando parte del personal de las operaciones ordinarios para efectuarlo a la solución de tales crisis. Con ello demuestran que ejercen un control verdadero sobre las "entradas" procedentes del medio, lo cual no se ve a primera vista. Por supuesto, existen ciertos límites para la capacidad de absorción de que disponen las organizaciones con respecto a las fluctuaciones y cambios ocurridos en su entorno, siendo uno de los más esenciales la necesidad de mantener en éste

la creencia de su importancia funcional.

Estrechamente relacionada con esta ausencia de orientación hacia el futuro de los servicios policiales está la preocupación de sus miembros por lo que ellos llaman "el consumo diario", y por la concentración de esfuerzos en problemas cotidianos que parecen más importantes que los del día siguiente. Cualquier administrador puede perfectamente acordar una mayor prioridad a los problemas de cada día que a las posibles crisis de mañana.

Otra explicación sería que los servicios policiales, considerado no solamente como organizaciones, sino también como organizaciones con un trabajo intenso, no adoptan decisiones a largo plazo con respecto a los gastos de capital fijo. tampoco disponen de numerosos recursos materiales que puedan necesitar vigilancia de su estado futuro; su presupuesto para el equipamiento se suele agotar rápidamente, y las necesidades en personal se encaran la mayoría de las veces a corto plazo. Una de las razones de tal situación es el reconocimiento intuitivo de que cuando la policía consigue controlar la criminalidad va a verse perjudicada ante las necesidades y prioridades de otros servicios. Lo que no consigue ver es que el énfasis aplicado en el control de la criminalidad la conduce a ignorar otras necesidades -a veces numerosas- de la comunidad

a cuyo servicio está. El reconocimiento de tales necesidades plantea, por otra parte, el dilema de adaptar la organización a "nuevas" formas de solucionarse problemas.

Finalmente, tampoco podemos ignorar que la manera tan estrecha según la cual la policía percibe los problemas sociales suele ser una causa del escaso interés manifestado por el futuro, no parece haber inconveniente en reconocer que, por lo menos en Norteamérica, los servicios policiales no tienen una visión del futuro a largo plazo.

Vemos pues de qué manera la policía podría orientarse más hacia el futuro y cuál puede ser su papel con respecto al cambio social.

Con estas Aportaciones puede y cabe la Interrogante de saber ¿Cuáles en si son las orientaciones de la policía actual con miras hacia el futuro y cuál es su papel como agente para el cambio social?

Los organismo de policía -por lo menos los más importantes- son en cierta manera organizaciones burocráticas racionales. Sus operaciones diarias suelen seguir normas de racionalidad, y las decisiones se toman según las reglas en vigor, estando sometidas a revisiones jerárquicas. Sin embargo, los

servicios policiales parecen menos burocráticos que las demás organizaciones en lo que se refiere a su medio, ya que suelen elaborar planes organizativos para su supervivencia. Esto no es completamente sorprendente, puesto que tales servicios son criaturas de los gobiernos y que estos planifican racionalmente el futuro para garantizar su supervivencia.

Algunos de los problemas de los servicios policiales serían mucho más tratables si dependieran más que en el pasado de la investigación y de la planificación. Ello significa, como indica que la investigación debería convertirse en la tecnología central utilizada por los cuerpos de policía, los cuales terminarían efectuando investigaciones sobre la comunidad donde actúan y los problemas que éstas presentan, más bien que sobre lo que la policía puede hacer con respecto al tema de la criminalidad. En tales condiciones, sigue observando dicho autor, la solución al vandalismo puede que consista, más que en una mejor y más amplia aplicación de la ley (técnicas de patrulla, arrestos), en estar atentos a las causas del vandalismo y al papel que la policía puede jugar erradicando sus causas. En este sentido, el papel de la investigación para la policía puede cambiar radicalmente. La policía deja de ser consumidora de investigación para pasar a producirla. Dicha investigación no será efectuada por extraños, sino como una operación más del servicio. El departamento

de investigación y planificación de un cuerpo de policía puede ser tan crítico hacia el futuro de éste como lo son las unidades similares de cualquier organización militar. Un ejército moderno no sobrevivirá durante mucho tiempo si tuviera que depender, como los servicios modernos de policía, de su pasado. Una institución militar moderna perdura únicamente intentando prever el futuro y calcular el papel que en él puede jugar; esto constituye en adelante la base de sus necesidades y prioridades. Pues bien, todo esto debiera aplicarse también a cualquier servicio industrial o gubernamental moderno, y la policía es uno de tales servicios.

El mirar al futuro hace que se preste una atención prioritaria a los medios sobre los fines. Saber algo sobre el futuro suele provocar conclusiones acerca de lo que queremos o no queremos hacer a medida que el tiempo pasa, lo cual también puede ocasionar que surjan conclusiones sobre los medios que la policía puede necesitar para desempeñar un papel determinado relacionado con el futuro. Estos suelen tener una excesiva preocupación por los medios: cómo mejorar el tiempo de respuesta a las llamadas, tratar los casos de secuestro, mejorar la organización profesionalizándola o desarrollando un sistema moderno de compilación de informaciones, etc. Como puede verse, se insiste en la mejor de la organización en vez de lo que se hace en la práctica. Se presta mayor atención

a cómo se utiliza la fuerza que al porqué y para qué se usa, de la misma manera que se enfatiza sobre cómo controlar una muchedumbre en vez de interrogarse sobre quiénes la componen y por qué hay que controlar. Pese a no estar enteramente de acuerdo con la cáustica observación, según la cual "la policía parece haber alcanzado un nivel tal que el objetivo más elevado al que aspira es la competencia administrativa", tampoco podemos admitir que se trata de una observación equivocada.

La opinión según la cual una excesiva insistencia en la aplicación de la ley en la administración distrae de la comunidad y de sus problemas debe ser aceptada con ciertas reservas. Las categorías legales suelen ocultar la diversidad y los problemas que surjan de su aplicación. En este sentido, la descriminalización no hace que cambie demasiado ningún problema para la policía; lo que cambia es la utilización que la policía puede hacer de la ley; ahora debe ponerse en contacto con nuevos servicios como los centros de desintoxicación, y considerar el alcoholismo como una enfermedad. En verdad, los problemas que tenía al tratar este tema se han agravado en cierta manera. Los ciudadanos ordinarios pueden seguir pidiendo que la policía elimine a los borrachos de las calles y de los lugares públicos; sin embargo, ésta no tiene ya ningún poder para hacerlo según los métodos tradicionales. ¿Cómo podrá entonces ocuparse de estos problemas nuevos sin recurrir a los métodos antiguos? Tal es el desafío de la

descriminalización y del cambio.

Ante el temor que el mensaje de la descriminalización del alcoholismo y del incremento de los centros de desintoxicación se pierda, permítasenos una vez más subrayar la idea siguiente. Lo que originalmente hace que la ley aparezca como un medio de control gracias a la aplicación que de ella hace la policía no desaparece cambiando simplemente la ley en cuestión; esto puede ocurrir a veces, pero no siempre. Para la policía, los problemas planteados por la aplicación de la antigua ley no desaparecen completamente, ya que ha de seguir ocupándose de todo lo que sucede en la comunidad. La misión y el desafío que se le presentan consisten en ser algo más que una organización de simple socorro.

Cuando los organismos policiales aceptan seriamente una misión de investigación, deben a la vez anticipar y planificar el futuro desarrollando en particular nuevos medios para adaptarse a él. Este es el objetivo fundamental de la investigación y de la planificación en cualquier organización.

Aunque la policía suele ser reticente en lo referente a tener en cuenta el futuro, más lo es con respecto a la planificación. Esto puede parecer extraño, dadas las posibilidades que se le ofrecen de aprender gracias a la experiencia. Sin

embargo, la historia de la investigación efectuada por y en los servicios policiales será más bien sombría en tanto siga siendo una operación institucionalizada considerada por la organización como una técnica maestra.

Una revisión cuidadosa de la investigación realizada en y sobre los servicios de policía confirmaría probablemente lo siguiente. El fracaso de la mayoría de las experiencias efectuadas para defender maneras nuevas y diferentes de hacer las cosas se debe en gran parte al mal resultado obtenido por los cuerpos de policía al poner en práctica dichas experiencias. Los cambios deseados gracias a éstas son trastornados con fineza o evitados abiertamente de tal forma que la experiencia está condenada al fracaso. Además de instruirnos sobre la gran capacidad que poseen los agentes de policía para hacer fracasar tales experiencias, lo que la investigación sobre la aplicación de la ley y los servicios policiales nos demuestra ampliamente es que estos últimos no hacen -o no son capaces de hacer- gran cosa con respecto al problema de la criminalidad. Sabemos que las investigaciones efectuadas por los detectives contribuyen a la solución del crimen menos de lo que estos creen, que la patrulla policial no consigue ni prevenir la comisión de delitos (o, por lo menos, que un incremento del personal policial no ejerce ningún efecto sobre la tasa de la criminalidad) ni intimidar a los delincuentes, etc.

Sin embargo, lo que no sabemos -y sobre lo que no se debe hablar para que no se le descubra- es lo que pudiera funcionar bien. ¡Cuántos métodos nuevos podrían ser experimentados!

En resumidas cuentas, la resistencia institucionalizada a encontrar nuevas fórmulas y a evaluarlas está tan profundamente establecida en los servicios policiales que la investigación y la planificación consiguen implantarse difícilmente en ellos.

En tales condiciones, quizá una de las principales soluciones sea la manera de institucionalizar la investigación y la planificación dentro de los organismos policiales, y de convencer a los que las financian que se trata de una parte esencial de todo presupuesto del servicio.

Una reflexión sería sobre el cambio social plantea inmediatamente el tema del papel de la policía en dicho cambio social. ¿Hasta qué punto la policía puede convertirse en un agente de cambio social, así como prevenirlo y adaptarse a él? Cualquier referencia a dicho papel está relacionada con el tema del papel de la policía en una sociedad democrática, y ello, incluso en una sociedad en la que el concepto mismo y la naturaleza de la democracia estén cambiando. La extensión tomada por los derechos de los ciudadanos no es más que un ejemplo de cómo las sociedades están cambiando en el siglo

XX. ¿Pueden las sociedades democráticas hacer frente al dilema de una policía eficaz y responsable? No pretendemos tratar aquí de estos problemas complejos en su totalidad, sino de algunos de ellos relacionados con el tema.

En ciertos aspectos, se trata de un falso dilema, puesto que, por lo menos en algunas de nuestras sociedades -en particular, las basadas en la tradición jurídica de common law-, se ha dado a la policía un poder discrecional considerable para aplicar la ley. La policía ha estado implicada más o menos abiertamente en el desarrollo de ciertas políticas. Sin embargo, el derecho a hacerlo -en el supuesto de que haya un apoyo político para ello- no se suele discutir. En tales condiciones, dependerá bastante de la buena voluntad de los gobiernos el que estos amplíen el papel de la policía mediante la utilización del cambio social como medio para enfrentarse a los problemas de las comunidades y de su población.

No obstante, existen dilemas reales que surgen cada vez que la policía se ve obligada a participar en el cambio social, en particular cuando se sensibiliza ante los electores locales y las demandas relativas al cambio de los mismo. En efecto, las comunidades locales tienen exigencias sobre la cantidad y la calidad en materia policial, de la misma manera que la policía responde a sus problemas en la forma en que

dichas comunidades los determinan. ¿Cómo puede la policía dar una respuesta a tales demandas, y qué tipo de presiones puede ejercerse sobre ella si lo hace?

El reconocimiento a su derecho a la participación no debe de ninguna manera acarrear posibilidades de conflicto entre ellos y lo que los juristas denominan el "equilibrio de derechos". ¿Hasta qué punto la policía debe ser sensible a las demandas de aplicación de la ley procedentes de las comunidades locales cuando tales peticiones estén en conflicto con los derechos de los demás? Si se concede una excesiva autonomía a la política local, así como a la elaboración y al control de ésta, ¿cómo pueden garantizarse los derechos de cada individuo presente en dicha comunidad local? Este tema no es simple. Una sociedad compleja difícilmente tendrá medios para aplicar la ley cuando su contenido cambia considerablemente de una comunidad a otra, ya que lo que precisamente está en juego son los derechos de cada cual de desplazarse sin restricciones legales indebidas y sin necesidad de conocer lo que está previsto a nivel local. Por consiguiente, no podemos permitirnos una gran diversidad real con las políticas de aplicación de la ley si su consecuencia va a ser la violación de los derechos de los demás. En cambio, podemos admitir una gran diversidad en aquellos casos que no supongan la comisión de una infracción. A fin de cuentas, una política sensible

debe servir para aumentar hasta el máximo la diversidad más que el conformismo, posición fundamentalmente diferentes de la adoptada por la política convencional.

Un problema estrechamente relacionada con el mismo tema es el del grado de responsabilidad de la policía hacia los electores locales para los cuales actúa. Se trata de un tema de difícil solución dada la ausencia de modelos de referencia reconocidos. En general, una policía democrática exige cierta separación de la influencia política local si queremos que se le reconozca un carácter universal la atención que acuerda a la solución de los problemas locales, aunque por otra parte, si deseamos que se sigan respetando las reglas locales, existen medios gracias a los cuales los electores locales pueden conseguir que la policía sea más sensible a sus necesidades y problemas.

Nos encontramos, finalmente, con el problema de cómo puede efectuarse la participación de una policía democrática en el interior de su propia organización. Tradicionalmente, los organismo del orden han seguido un modelo paramilitar de autoridad. Con el tiempo, el modelo burocrático de revisión ha adquirido también importancia en la institucionalización de dicha autoridad. Aunque el poder discrecional del simple agente varíe entre los sistemas de common law y de derecho

continental, en ninguno de ellos existen disposiciones referentes a la participación de los policías a las decisiones que se toman dentro de la institución. En los países cuya organización industrial se ha caracterizado por un tipo de gestión participante, su aceptación por la organización policial ha sido lenta, habiendo reticencias considerables para adoptarlo.

Al parecer, los organismos policiales han tenido que aceptar el modelo de una organización industrial de trabajo en aquellos lugares donde existe una clara separación entre la gestión y el trabajo sindicalizado. Los sindicatos de policía y sus dirigentes negocian con el gobierno y sus administradores encargados de las fuerzas del orden. El resultado suele ser que las soluciones susceptibles de decisiones más racionales dentro de un sistema de participación se convierten en tema de negociación colectiva y de resolución de conflictos de carácter industrial. Esta manera de arreglar los problemas acaba no estando conforme con el desarrollo de una policía profesional puesto que los profesionales buscan, ante todo, la participación en la toma de decisiones.

Por consecuencia y en este orden de ideas sobre este tópico debe señalarse que el papel de la policía en el cambio social y en una sociedad como la nuestra depende bastante del futuro de sus gobiernos. Vivimos en una época caracterizada

por la existencia en los estados modernos de importantes coaliciones de grupos y localidades con los mismo intereses; tales coaliciones pueden fragmentar el poder. Al derivar el poder de la policía de su monopolio estatal, y al estar ligado su destino al del Estado, es difícil ver cómo las fuerzas del orden pueden organizar el porvenir sin tener en cuenta el futuro del Estado moderno.

Para concluir agregaré que bien sabe la ciudadanía, como lo conocen las propias autoridades, que el deterioro de la imagen policiaca -que se ha acentuado en los últimos tiempos- data de tiempo atrás. No se trata, desde luego, de una "satanización" a la ligera. El poco prestigio (o el abierto desprestigio de que gozan algunos cuerpos de seguridad) tiene su fundamento en sus acciones irresponsables.

Dentro de las secciones de información policiacas de los diarios de circulación nacional, como en aquellas publicaciones regionales y locales que se editan en la provincia, destaca por su frecuencia hechos censurables en que los principales actores son elementos de la policía. Los atropellos, asalto, riña, robos en la vía pública y hasta secuestros en que toman parte uniformados, o "de la secreta", se repiten día tras día.

" Los ciudadanos -como atinadamente se ha puesto de manifiesto en reuniones que ha encabezado Carlos Salinas de Gortari como abanderado del partido mayoritario- "temen más a la policía que a los hampones". Esto significa, ni más ni menos, que niños, jóvenes, adultos y ancianos (de ambos sexos) sienten verdadero pánico ante los elementos policiacos.

Ellos, los miembros de los diversos cuerpos de seguridad, son los únicos que están en posibilidad de rescatar su deteriorada imagen. No nos cabe la menor duda de que entre quienes forman filas de dichos cuerpos existen -como en todas las actividades y profesiones- individuos que faltan a sus más elementales deberes, como también, por fortuna, existen elementos de acendrada honradez e intachable conducta.

La opinión pública sabe también que un buen número de policías han arriesgado sus vidas en la lucha contra el crimen organizado o cuando se trata de proteger a escolares, maestros, obreros o ancianos. Esto, precisamente esto, es lo que dignifica a tan necesaria actividad.

A las denuncias -justificadas y fundamentadas- que presente la ciudadanía contra elementos policiacos que falten a su deber, deben sumarse las que formulen los policías honestos contra desviaciones de sus compañeros. No se puede aceptar que se mida a todos por la acción de los irresponsables. A todas luces resulta evidente que no todos los miembros de la Policía Judicial del D. F. (que está tratando de sanear el procurador Sales Gasque) son corruptos, inmorales y despiadados.

Sin embargo se requiere que los nuevos elementos, como lo que tienen años de experiencia -y sobre todo "amor

a la camiseta" - redoblen esfuerzos en el cumplimiento de sus importante labor. Si cumplen con su responsabilidad y misión de proteger a la ciudadanía, en su integridad física y en sus propiedades, estarán en el camino idóneo para rescatar la deteriorada imagen y el desprestigio que pesan sobre ellos, que son los únicos que tienen la palabra para responder a esta realidad". (440)

Amén de lo ya dicho, se manifiesta que son diversos aspectos de la evolución de la sociedad los que pueden tener repercusiones previsibles sobre el conjunto de la Administración de la justicia penal y en particular sobre la institución policial veamos el esquema que nos presenta José María Rico:

EVOLUCION DE LA SOCIEDAD

- Cambios en la población (natalidad, migración, etcétera).

REPERCUSIONES PREVISIBLES

- Freno o disminución de la delincuencia juvenil;
- Incremento de la criminalidad adulta;
- Conflicto de culturas y de generaciones.

- Industrialización, urbanización.
- Progreso tecnológico.
- Creciente complejidad de las relaciones sociales.
- Alza de la criminalidad;
- Mayor número de policías y de medios o selección de casos por tratar.
- Cambios en las formas de la criminalidad (incremento de los delitos de "cuello blanco" y de los relacionados con las computadoras disminución de robos y hurtos de dinero);
- Presiones para mejorar los medios de que dispone la policía para combatir estas nuevas formas delictivas;
- Preocupación por la protección de la vida privada.
- Multiplicación de leyes y reglamentos que la policía deberá aplicar;
- Restricciones de las libertades individuales;
- Extensión de la función policial;

- Más alto nivel de educación social.
- Cambios en las relaciones sociedad-ciudadano.
- Mayor tolerancia hacia los modos de vida individuales
- Elevado índice de paro y de inflación.
- Fuertes presiones sobre los gobiernos para reducir los
- Dificultades suplementarias en las relaciones con los ciudadanos.
- Mayor conciencia de los problemas sociales (conflictos laborales, protección del medio, etc);
- Posibilidades de manifestaciones públicas.
- Mayor respeto de los derechos fundamentales;
- Mayor utilización de los recursos comunitarios;
- Mayor número de denuncias contra la policía;
- Presiones para que la policía de cuenta de sus actividades.
- Descriminalización y despenalización de ciertos delitos sin víctima.
- Relación incierta con la criminalidad.
- Importancia creciente de la investigación evaluativa, sobre todo del modelo-costos-beneficios;

- Cambios políticos estructurales (consolidación de la democracia, descentralización, etc.).
- Búsqueda de los programas menos costosos;
- Tendencia a privatizar ciertos servicios públicos
- Cambios en las formas de criminalidad (terrorismo, seguridad ciudadana, etc.)
- Mayor libertad de prensa (influencia en la inseguridad ciudadana);
- Cambios en la estructura de la administración de la justicia penal". (441)

Los barómetros de la opinión pública suelen indicar que la seguridad ciudadana es uno de los problemas sociales que preocupan más al público. Se le atribuye generalmente la segunda o tercera posición en el orden de preocupaciones sociales, después del paro y la inflación. Puede decirse además que el miedo a la victimización ha aumentado en los últimos años, así como también está aumentando la actitud punitiva de los ciudadanos frente al delincuente.

(441) Rico José María- Policía y sociedad democrática - Editorial Alianza Universitaria. pág. 17 y 18 Madrid - 1983.

Para concluir esta Apartado considera importante mencionar que si nos bajamos en el modelo de nuestra sociedad, es decir que si nos basamos en la interacción existente entre la ley, la moral y las costumbres, nuestra sociedad pertenece al modelo de "sociedad parcialmente integrada" (442) Son características de este modelo: su complejidad, un alto nivel de desarrollo tecnológico, la diversidad de sus costumbres y valores, la tolerancia con respecto a las conductas "desviadas", el rechazo de métodos violentos como medio de conseguir justicia, la puesta en tela de juicio de ciertos valores fundamentales, la crítica persistente de las instituciones penales y sociales y la dificultad en encontrar un consenso para resolver los grandes problemas sociales.

En base a esta reflexión sobre el modelo de sociedad, J.Q.Wilson en 1968, elaboro la siguiente tipología de modelos Policiles que me permitira transcribir:

El modelo legalista se caracteriza por los rasgos que a continuación se enumeran:

- aplicación estricta de leyes y reglamentos;

(442) SZABO, D.: "La police et le public: images et réalité", en Revue Internationale de Criminologie et de Police -- Technique, vol.XXXII, núm. 2, avril-juin, 1979, págs. -- 150-157.

- escasa importancia acordada al mantenimiento del orden público, el cual es tratado como un problema de aplicación de la ley;

- uso limitadísimo del poder discrecional de que disponen las fuerzas de orden público (lo cual reduce las oportunidades de corrupción);

- elevado número de arrestos, sobre todo por delitos menores.

- importante control ejercido por los superiores y, por consiguiente, escasas oportunidades para la iniciativa y la creatividad;

- los incidentes de poca importancia son encaminados frecuentemente a los superiores del cuerpo, para que estos decidan;

- división de funciones altamente especializada;

- los agentes son evaluados por el número de arrestos efectuados y de contravenciones emitidas.

En cuanto al modelo orientado hacia la dispensa de servicios, sus principales características son:

- la descentralización moderada de autoridad y responsabilidades;

- el acordar mayor importancia al mantenimiento del orden que a la aplicación de la ley;

- considerar que el principal objetivo del cuerpo es el de ser un servicio público;

- la importancia que se da a las relaciones con la comunidad y a proyectar en la opinión pública una imagen positiva de la policía;

- los elevados valores inculcados a los agentes, con vistas a alejarlos de cualquier tentación de soborno o corrupción;

- la conciencia que cada miembro del cuerpo tiene de su responsabilidad y la consiguiente potenciación de su espíritu de iniciativa.

Finalmente, el modelo de vigilancia puede describirse de la manera siguiente:

- importancia acordada al mantenimiento del orden público;

- escaso recurso a los arrestos por delitos menores;

- en caso de arresto indebido los ciudadanos pueden invocar la conducta ilegal del agente de policía;

- amplia discreción a todos los niveles y utilización de técnicas persuasivas;

- pocas oportunidades para iniciativas e innovaciones;

- escaso control del personal por los superiores;

- limitada descentralización de autoridad y responsabilidades;

- grandes oportunidades para la corrupción". (443)

Este último modelo es el tipo tradicional norteamericano, habiéndose creado los otros dos como oposición al mismo. Estos tres esquemas pueden aplicarse, con los ajustes necesarios, a los demás servicios de policía del mundo.

3. ORGANIZACION DE LA POLICIA JUDICIAL

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es la parte de la administración de la justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no solamente con el crimen y el criminal sino también con el público en general. Esta circunstancia le confiere una importancia particular. En efecto, estamos actualmente en presencia de un aumento de la criminalidad, de cambios e, incluso, de inquietantes agravaciones de sus manifestaciones (criminalidad colectiva, violencia, crimen organizado, delincuencia juvenil). Nuestra misma sociedad también se está transformando de manera considerable y a un ritmo vertiginoso: urbanización industria-

(443) Wilson, J. Q.: Varieties of Police Behaviors, New York, Atheneum, 1968. Citado por José María Rico en la obra.-- Policía y Sociedad democrática. Págs. 15 y 16.

lización, movilidad constante, complejidad creciente, descubrimiento y aplicación de técnicas cada vez más perfeccionadas, multiplicación de reglamentos susceptibles de atentar contra las libertades individuales y que la policía debe aplicar (circulación, manifestaciones de masa, etcétera). Estos factores de transformación suelen ir acompañados de desequilibrios sociales, de tensiones a menudo generadoras de criminalidad.

La policía, que constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen, cumple su misión en una sociedad en constante evolución; es, pues, un dato inmediato y concreto de la dinámica social y representa, al mismo tiempo, una de las instituciones esenciales del estado.

Los estudios científicos sobre la policía son raros. Se le menciona en las obras de base dedicadas a la administración pública, pero de manera incidental, es decir, solamente cuando se aborda el estudio del derecho penal o el problema de las libertades individuales. Únicamente a partir de 1950 y, en particular, en el curso de la última década, diversas situaciones en donde la policía ha tenido que invertir utilizando métodos más o menos discutibles (violencias, manifestaciones, tumultos, conflictos raciales), han llamado la atención de los investigadores y de las autoridades sobre este importante órgano de la estructura social. Conviene indicar, sin

embargo, que la casi totalidad de dichos estudios ha sido realizada en los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos, en Canadá y en Inglaterra.

El hecho policial puede ser abordado de varias maneras. Un enfoque jurídico permite situar a la policía en su marco legal y constitucional; los sondeos de opinión ante el público, los mismos policías y otros funcionarios judiciales pueden ayudar a comprender mejor la percepción que, de los cuerpos policíacos, tienen las diversas capas de la población; finalmente, los estudios evaluativos, al analizar cuantitativa y cualitativamente los diferentes servicios solicitados y prestados por las fuerzas del orden, pueden contribuir a definir de una manera más adecuada la función de la policía en una sociedad moderna.

El enfoque jurídico es una de las formas más tradicionales de abordar el estudio de la policía. Se trata, como hemos indicado de precisar el estatuto constitucional de la policía, de proceder a la descripción y al análisis de su organización y de su jurisdicción, tales como son presentados en los textos de ley que la han creado, de estudiar la totalidad de las disposiciones legales que acuerdan poderes a los policías, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Este tipo de enfoque es el más utilizado en los países latinoamericanos, en los cuales la policía es

considerada sobre todo como un cuerpo administrativo, cuya misión esencial es la de asegurar la satisfacción del interés general y de las necesidades colectivas del público, imponiendo para ello limitaciones a las libertades individuales. Por consiguiente, en dichos países la policía es estudiada, como un modo de intervención de la administración pública, en los tratados de derecho administrativo, que se limitan a describir su historia, su organización y sus funciones. El mismo método es utilizado por los tratados de derecho penal, que abordan el examen de la policía judicial, es decir, la policía cuya función principal consiste en investigar y en entregar a la justicia a los presuntos autores de infracciones.

Si se exceptúan los datos de esta última índole, los informes de carácter general sobre las fuerzas policíacas de América Latina son prácticamente inexistentes. Por consiguiente, se analizarán con las reservas que se imponen ciertos aspectos de la organización de la policía, de su personal, de sus principales tareas y funciones, de sus poderes y del control ejercido sobre sus actividades.

Por cuanto hace a su organización José María Rico nos dice que: "existen actualmente, según la organización general de cada estado, dos grandes tipos de policía: una policía centralizada, estructurada de forma perfecta y definida en relación con los demás organismos gubernamentales, que

cubre el conjunto del territorio nacional (es el caso de Francia y de la mayoría de los países europeos y latinoamericanos) y una policía descentralizada, con una jurisdicción limitada y a menudo compleja a causa de la multiplicación de los servicios policíacos, que posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal y a la utilización de los medios de que dispone (por ejemplo, la policía norteamericana y canadiense)". (444)

"La organización policíaca en América Latina siempre ha presentado el carácter casi militar propio de los sistemas de Europa Continental. Con poquísimas salvedades, los países latinoamericanos poseen fuerzas policíacas que están a menudo al servicio del poder central y que, según la opinión pública, están más bien encargadas de asegurar el mantenimiento de cierto orden que de proteger los derechos humanos contra las posibles violaciones de los mismos. Determinados indicios, tomados de la historia pasada y presente de América Latina, demuestran el carácter casi militar de la mayoría de sus servicios de policía. Por ejemplo, en 1885, la jefatura de las fuerzas policíacas argentinas era ocupada por un coronel. (445)

(444) Rico José María.- Crimen y Justicia en América Latina Editorial siglo XXI. 3er. Edición. Pág. 247 y 248.

(445) Enrique Fentanes (1968), La policía judicial. Teoría y - realidad, Buenos Aires, biblioteca Policial, p. 110.

El actual jefe de la policía federal y los directores de varios departamentos importantes de dicha institución son oficiales superiores de las fuerzas armadas argentinas. Son también oficiales de alto rango del ejército los que detentan los principales puestos de mando de la policía militar brasileña. En Chile la Dirección General de Carabineros es ejercida por un general del servicio activo y la Dirección General de Investigaciones, por un alto funcionario civil; tanto durante la época colonial como en los siglos XVIII y XIX, el mantenimiento del orden fue asegurado en general por el ejército (compañía de Dragones de la Reina, Dragones de Chile, Regimiento Talaveras, Gendarmes del Ejército, etcétera) (446). También en Colombia el mantenimiento del orden estuvo a cargo de las fuerzas armadas del país durante la época colonial; después de la independencia, los servicios colombianos de policía se han visto mezclados a menudo con las fuerzas militares regulares, particularmente durante el período violento de los años 50; en la actualidad la Policía Nacional está dirigida por un general del ejército. Finalmente, la Guardia Nacional panameña ejerce a la vez misiones militares y policíacas. Por otra parte, en numerosos países latinoamericanos los efectivos de la policía son superiores a los de las fuerzas armadas, y ciertas funciones de ambos cuerpos son similares, notablemente las intervenciones represivas para solucionar diversos problemas internos; con

(446) Monografía de carabineros de Chile, 1972.

bastante frecuencia tales intervenciones se hacen conjuntamente". (447)

"En los países de América Latina existen en general dos tipos de policía. La gendarmería, está encargada teóricamente de la prevención y comprende los agentes de la circulación y todos aquellos que deben estar en contacto directo con el público. La policía judicial, cuya principal misión es la de investigar los crímenes, suele intervenir a petición de un juez o del ministerio público. Otros organismos desempeñan asimismo funciones policiales; tal es el caso, en Argentina, de la Prefectura Naval, encargada, durante la época colonial, de asegurar el monopolio del comercio y de combatir el contrabando, y cuya principal misión consiste actualmente en hacer cumplir las leyes y los reglamentos que rigen la navegación marítima y fluvial, así como de la Policía Ferroviaria, que debe aplicar todas las disposiciones legales referentes a este sector de las comunicaciones terrestres. En los países políticamente organizados según un régimen federal (Argentina, Brasil, México), existen, además de la policía federal, servicios provinciales de policía, con una organización casi idéntica y con misiones y funciones análogas. Se observa, por otra parte, en varios países latinoamericanos,

(447) Baquero Hernando y Jorge Penén, La policía y la sociedad moderna, monografía inédita presentada al IV Symposium - Internacional de Criminología Comparada, Montreal, Canadá, abril de 1972 y Hernando Baquero (1973), La policía judicial, Bogotá, Imprenta Nacional.

una proliferación de servicios privados de policía; el reclutamiento de sus miembros está controlado a menudo por la policía oficial. En México, por ejemplo, ciertos agentes de la capital federal suelen reclutar, por su cuenta, a individuos encargados de ejecutar determinadas tareas policiales, en particular las relacionadas con el estacionamiento ilícito; este sistema, completamente ilegal, contribuye a perpetuar la corrupción policial, una de las principales y más graves características de la administración de la justicia de la capital mexicana, y, por consiguiente, el sentimiento de insatisfacción del público. En general, las fuerzas de policía de América Latina dependen de los ministerios de Gobernación o de la Defensa Nacional, mientras que los servicios de la policía judicial suelen estar vinculados al ministerio de Justicia.

A causa del carácter casi militar de las fuerzas policíacas de la mayoría de los países latinoamericanos, es difícil conocer con precisión sus efectivos generales humanos y materiales, así como su distribución en departamentos o secciones. Sabemos, sin embargo, que en 1964 la ciudad de Buenos Aires contaba con 6547 agentes de policía y que, teniendo en cuenta los turnos y otras circunstancias, cada agente debía custodiar una superficie de dieciocho manzanas de casas, con una población media de más de 7000 habitantes. En Brasil la Policía

Militar de Río de Janeiro estaba formada, en 1972, por unos 17000 agentes y disponía de un presupuesto de 50 millones de dólares; la Policía Judicial poseía 3830 comisarios y agentes, un presupuesto de 20 millones de dólares y un centenar de autos; en cambio, no se conocen ni el material ni los efectivos exactos de la Policía Militar. En Sao Paulo la Policía Militar contaba con casi 51000 hombres en 1972 y la Policía Civil con más de 10,000; en esta ciudad había, pues, en 1972, un policía por cada 810 habitantes. En Chile el número de agentes de la Policía Judicial, la Dirección General de Investigaciones, se elevaba, en 1973, a 2551 personas, es decir, un agente de policía por cada 5000 habitantes. En 1970 la Guardia Nacional de Panamá comprendía 6263 miembros, o sea un policía por cada 4600 habitantes y poseía más de 200 vehículos; la Policía Judicial estaba formada por 319 funcionarios y disponía de 60 vehículos. Finalmente, la Policía Nacional colombiana contaba, en 1972, con unos 50000 miembros a través de todo el territorio y su presupuesto se elevaba a mil millones y medio de pesos, o sea el 6.6% del presupuesto nacional". (448)

Las policías latinoamericanas, en general, responden al modelo descentralizado de organización policial, no sólo

(448) -Rico José María- Crimen y Castigo en América Latina; ob. cit. Págs. 249 y 250.

en razón de los sistemas políticos federales de varios países, sino por la división de funciones en los mismos países con sistema de gobierno unitario, que poseen cuerpos policiales diferenciados que, frecuentemente, se superponen en sus tareas, por lo nebuloso de los límites de las mismas o por la tendencia a exceder sus atribuciones. Es interesante señalar que, en tanto que hay una tendencia judicial a eludir la competencia, hay una paralela tendencia policial a atribuirse competencia.

Ante la imposibilidad de analizar detalladamente los organismos policiales de todos los países, nos limitamos a una breve reseña de algunos de ellos, sólo para confirmar el abigarrado panorama que la descentralización provoca en nuestra área. Lo curioso es también que, salvo la policía judicial de Costa Rica, el resto depende de los poderes ejecutivos en forma directa o indirecta.

Se dice que para llevar acabo una buena organización Policial, lo primero que hay que llevar acabo la estructuración de la Organización Policial. Para Henry Paul vignolia, "La estructura constituye el marco en que se sitúa el desarrollo de una organización. Una buena estructura es indispensable para la eficacia de la gestión y, en particular, para la determinación de un cuadro que deba regir las responsabilidades, relaciones internas y actividades de todos los miembros. Tanto la organización como la estructura no pueden ser estáti-

cas, sino que deben evolucionar con el tiempo, para poder responder adecuadamente a las necesidades del servicio.

En los cuerpos policiales pueden existir diversas especies de organigramas administrativos, pero los tipos más frecuentes son los llamados comúnmente organigrama horizontal y vertical. El primer tipo implica un número restringido de niveles administrativos, en los cuales diversas personas responden directamente ante un único superior. En cuanto al organigrama vertical, está formado por un mayor número de niveles administrativos. Se suele definir este tipo como una pirámide administrativa, es decir, una estructura simple en la que la distribución de las funciones pueden hacerse fácilmente. Es lo que se ha llamado "estructura de supervisión directa".

No es raro encontrar en un servicio de policía en pleno progreso el fenómeno de la expansión horizontal. En efecto, si la dirección quiere conservar un control permanente sobre el funcionamiento del servicio, deberá multiplicar horizontalmente las funciones subalternas.

Esta política, común a una multitud de organismos, puede responder sin duda a las necesidades de la institución durante cierto tiempo, aunque, tarde o temprano, el efecto contrario se hará sentir, observándose una pérdida de control

más o menos generalizada, la cual suele ser debida al excesivo número de personas que pueden rendir cuentas ante un único superior.

Además, en una organización horizontal, toda empresa que ha alcanzado cierta envergadura se enfrenta a una cantidad de problemas cotidianos que suelen acabar invariablemente ante la dirección, con el resultado que diversos problemas menores acaparan cada día a los dirigentes y limitan el tiempo que estos podrían dedicar a la planificación, concepción y establecimiento de políticas, o a la puesta en práctica de nuevas etapas de expansión. En una organización estrictamente horizontal, la dirección está confrontada a menudo con problemas que normalmente deberían ser tratados por especialistas.

Una manera de evitar los inconvenientes de una organización horizontal consiste en añadirle un nivel administrativo formado por cuadro intermedios, o crear, según las necesidades y objetivos de la empresa, puestos de consejeros (staff). De esta forma, los dirigentes quedarían liberados de gran parte del trabajo rutinario y de vigilancia en el primer caso, y del análisis y tratamiento de la información en el segundo, lo cual aportaría además a la organización conocimientos especializados en dominios específicos.

¿ Cómo puede descubrir el dirigente de un servicio

policial la necesidad de efectuar cambios en las estructuras del mismo?

El análisis de las relaciones entre los servicios, de los mecanismos de toma de decisión o de los circuitos de información pueden darnos datos valiosos a este respecto. La necesidad de aportar modificaciones parece evidente si, por ejemplo, alguno de los fenómenos siguientes se manifestara en forma precisa:

- ciertos empleados altamente especializados se encargan de trabajos rutinarios;
- la distribución de tareas conlleva superposiciones y duplicaciones inútiles;
- ciertas secciones cumplen funciones que deberían estar centralizadas;
- se aplican procedimientos complejos y a veces anticuados a tareas secundarias;
- se realizan trabajos superfluos;
- no se aplica eficazmente cierto número de controles y verificaciones.

La dirección de un servicio policial siempre deberá estar vigilante para poder aportar a la estructura las revisiones necesarias en el momento oportuno.

El establecimiento o el cambio de una estructura administrativa no puede hacerse sin seguir minuciosamente un plan de trabajo preparado con cuidado.

Hay que elaborar, en primer lugar, un cuestionario destinado a obtener todos los datos necesarios al inventario de los recursos humanos disponibles. La etapa siguiente consiste en interrogar al personal con la finalidad de completar las informaciones obtenidas y conocer mejor las tareas que cada miembro ejecuta, el nivel que cada uno ocupa en la organización y sus calificaciones y aspiraciones.

Estas dos primeras fases permiten que se identifiquen ciertos problemas, se analicen las posibilidades de agrupación de diversas actividades y se definan en forma más específica los objetivos de las principales unidades de la empresa.

Con estos datos, es posible seguidamente planificar la futura estructura de la organización y nombrar a las personas responsables de la misma. Las decisiones relativas a los cambios que hay que efectuar en esta fase son capitales, ya que conciernen a los hombres ya colocados en los diferentes puestos. Se trata de determinar los criterios que permitan evaluar el potencial de las personas capaces de ocupar lo mejor posible, en un futuro más o menos cercano, los puestos de esta nueva estructura.

Después se establecerá el organigrama requerido por las necesidades inmediatas (el cual prepara a su vez la instauración de la futura estructura), se redactarán las definiciones de cada puesto y se procederá a la selección de las personas que los han de ocupar, elaborándose, si fuese necesario, una política de reemplazo.

Mientras se esté planificando esta estructura, no deben olvidarse los principios fundamentales de delegación, unidad de autoridad y control.

Cualesquiera que sean las causas de los cambios en una organización, siempre se necesita una justificación precisa. Debe determinarse, en primer lugar, el origen de las dificultades, estableciéndose en qué medida éstas pueden resultar de ciertas faltas de organización y no de otras causas.

Sin embargo, la decisión de proceder a modificaciones debe estar esencialmente fundada en la aparición de insuficiencias de estructura, debidas, por ejemplo, al crecimiento o a cambios importantes intervenidos en el interior de la organización.

También puede resultar que los objetivos no parezcan claros a numerosos cuadros, sea porque se han modificado con los años, sea porque el crecimiento del organismo ha alejado

tanto a los cuadros subalternos de la cumbre y de la base que ya no saben a quien referirse. Finalmente, si los objetivos generales siguen estando claros, varios cuadros pueden interrogarse acerca de los objetivos particulares, o del alcance de su competencia y de su poder.

Una vez tomada la decisión sobre la reorganización del servicio, hay que determinar con claridad los objetivos del mismo, los cuales podrían ser, entre otros, los siguientes; reducir los gastos, acercar la decisión al lugar de la acción, establecer mejores medios de coordinación, precisar o aumentar las responsabilidades de ciertos cuadros, facilitar las comunicaciones, evitar los "cortocircuitos", favorecer el control, disminuir el número de niveles jerárquicos, etc.

Después de haber definido los límites del problema y señalado los objetivos de la reorganización, conviene seguidamente establecer los procedimientos para obtenerla. En esta materia no existen recetas preparadas de antemano, habiendo tantos itinerarios posibles como problemas individuales. Una vez de acuerdo con los principios de base, hay que inventar un esquema organizativo que responda a necesidades específicas y ponga a la disposición de los dirigentes las estructuras adecuadas para garantizar una distribución racional de las responsabilidades.

Ya establecida la estructura organizativa, conviene diseñar el perfil ideal del dirigente destinado a conducir los destinos de un servicio policial". (449)

Vivimos en una sociedad de comunicación y participación. En el futuro, el mejor método para garantizar el desarrollo de los servicios de policía será una dirección de tipo participante. Para conseguirlos, será necesario transformar el actual clima de trabajo, así como las modalidades de encuadramiento. De esta manera, cada miembro se sentirá implicado en el servicio. Para ello, se deberá trasladar el nivel de decisión lo más hacia abajo posible, en tal forma que cada policía pueda ser responsable de sus actos, de sus decisiones y de su administración.

Con el enfoque tradicional, el empleado debía ajustarse a su misión, y los cambios en la organización se solían hacer en detrimento del individuo. Al contrario, con un enfoque basado en la participación, la tarea se adapta al empleado. Como el titular de un cargo posee la capacidad y los recursos adecuados para realizar dicha tarea, debe por consiguiente asumir la responsabilidad de la misma.

(449) Rico José María- "Policía y Sociedad democrática", ob. cit. Tema de Henri Paul Viguala, sobre administración y los servicios policiales. Págs. 155 a 159.

La década del ochenta será más exigente con los dirigentes policiales en lo relativo a competencia, conocimientos y aptitudes para ocupar un puesto de mando.

Un artículo escrito por Robert L. Katz y publicado en la revista de los negocios de Harvard describe las aptitudes que debe poseer un administrador eficaz. (450) Según este autor, un administrador es una persona que dirige las actividades de otros individuos, intentando conjugar los esfuerzos de todos hacia objetivos determinados y precisos. Katz indica además que las probabilidades de éxito de un buen administrador dependen ante todo de sus aptitudes personales, las cuales pueden ser técnicas, humanas y conceptuales.

"APTITUDES TECNICAS

Las aptitudes técnicas permiten, según Katz, la comprensión y el cumplimiento de actividades precisas resultantes de métodos de trabajo, procedimientos o técnicas específicas. Si aplicamos este principio a la policía, puede decirse que la manera de interrogar o registrar a un sospechoso, o de recoger muestras en el lugar de comisión de un delito, serían la consecuencia de este tipo de aptitudes.

(450) KATZ, Robert L.: "Skills of an Effective Administrator", en Harvard Business Review, septiembre-octubre 1974, pág 90-102.

APTITUDES HUMANAS

Las aptitudes humanas son aquellas que ayudan a un dirigente a trabajar como miembro de un grupo y le capacitan también para suscitar un espíritu de colaboración entre los demás componentes del mismo grupo.

APTITUDES CONCEPTUALES

En cuanto a las aptitudes conceptuales, se trata de las cualidades que posee un administrador para concebir a un servicio de policía como un todo, pese a sus unidades. Así, pues, para facilitar la colaboración de las secciones especializadas y de los diversos equipos, un administrador policial debe ser consciente de los problemas particulares de su sector, al mismo tiempo que tiene presentes los objetivos globales del conjunto del servicio".

En la práctica, puede ser difícil determinar cómo se manifiesta una de estas aptitudes con respecto a las otras dos; ello se debe a la relación tan estrecha existente entre ellas. Sin embargo, su importancia parece evidente si se tiene en cuenta el nivel de autoridad que puede poseer dicho administrador.

De la misma manera, la aptitudes para las relaciones

humanas y para trabajar con colaboradores son esenciales en cualquier nivel de la organización. El dirigente debe manifestar cierta sensibilidad con respecto a la actitud de sus subalternos y, cuando ésta parezca negativa, intentar comprender las razones. Considerar a los subalternos como simples instrumentos de rendimiento sólo puede engendrar conflictos, que el dirigente deberá solucionar seguidamente, además de representar una pérdida de tiempo y de energías en detrimento del equipo y de la organización.

Conviene observar que, a medida que asciende en el escalafón, el dirigente de un servicio de policía necesita cada vez menos aptitudes técnicas, mientras que las aptitudes conceptuales serán entonces de gran importancia para poder coordinar en un todo funcional varias unidades, como la sección juvenil, las investigaciones criminales, la patrulla y la circulación, y tener además que establecer relaciones estrechas entre su servicio, otros cuerpos policiales de la región y diferentes grupos de ciudadanos.

Puede suceder que un cuadro superior manifieste ciertas fallas en el plano técnico o en el de las relaciones humanas y sea, pese a todo, un oficial eficaz. Posiblemente deba este éxito a su prudencia y a la ventaja de haberse rodeado de subalternos dotados de cualidades humanas y técnicas notables. En cambio, la ausencia de aptitudes conceptuales puede poner

fácilmente en peligro sus probabilidades de triunfo. En este caso, también será bastante lógico que el futuro de todo el servicio sea aún más incierto e imprevisible.

En otros términos, para cumplir adecuadamente con sus funciones, los oficiales de nivel subalterno deben poseer aptitudes técnicas y en relaciones humanas. En un plano más elevado, las disposiciones técnicas son relativamente menos importantes, mientras que las cualidades conceptuales son primordiales. En la cúspide del servicio, las probabilidades de éxito de un administrador serán tanto mayores cuanto que se le reconozcan aptitudes conceptuales, es decir, que no se le considere como un individuo prisionero en una torre de marfil.

Los futuros administradores de los servicios policiales deberán ser no sólo policías de experiencia, sino también tener la preparación y la competencia y ser capaces de compararse a un jefe de empresa. Al precio que cuestan los servicios de policía, y ante la complejidad de su administración, no deberá dudarse en reclutar a las personas más competentes para ocupar los diversos puestos de dirección y, si fuese necesario, en recurrir incluso al exterior de la organización para descubrir al candidato ideal.

Este candidato deberá poseer conocimientos diversifi-

cados, una experiencia de generalista del trabajo policial y una experiencia práctica de la investigación criminal. Además en el plano de la instrucción, deberá tener una formación general capaz de mostrar su competencia tanto en lo que se refiere a la gestión de los asuntos policiales como en lo que atañe a la comunicación interpersonal y a la comprensión de los problemas a los que tendrá que enfrentarse como dirigente de un organismo que actúa en una sociedad democrática en plena evolución.

Después de haber tratado del desarrollo de la estructura organizativa y del perfil del dirigente policial encargado de conducir los destinos del servicio, parece apropiado examinar ahora las nuevas orientaciones que podrán adoptar en los años venideros la patrulla, la investigación criminal, la formación profesional, las relaciones humanas dentro del servicio y los contactos entre la policía y los ciudadanos.

LA REVALORIZACION DE LA PATRULLA

Tradicionalmente, los policías de patrulla son repartidos en sectores geográficos definidos. Pasan la mitad del tiempo en contestar llamadas de servicios de los ciudadanos y la otra mitad en efectuar tareas administrativas y preventivas variadas. Se puede afirmar que en el primer caso se trata de una utilización dirigida del tiempo, mientras que en el

segundo se deja a la iniciativa del patrullero o simplemente al azar de los sucesos.

La posibilidad de revalorizar la patrulla se sitúa en el plano de la parte del tiempo no dirigida, es decir, dejada al azar o a la iniciativa del patrullero. Los dominios abiertos a la exploración y experimentación capaces de revalorizar la patrulla son entre otros, la creación de una patrulla preventiva planificada, la puesta en práctica de patrullas basadas en la gestión del tiempo, la selección de las llamadas para las demandas no urgentes de servicios, una mayor participación con las gentes del medio, etc.

"En lugar de encontrarnos al policía allí donde se le necesita haciendo frente a posibles criminales -policía conocido por los vecinos dispuestos a facilitarle informaciones y ayuda-, nos encontramos con una policía moderna, avisada por radio, que llega en coche como un grupo de desconocidos y que, en lugar de atenuar los niveles de antagonismo, los aumenta". Así describe Woodley el punto culminante de la crisis que viene afectando a la patrulla y, por ende, a la propia policía.

La patrulla es, desde el primer momento, la característica operacional más importante de la policía. Sin embargo, resulta incontestable que, en los últimos años, se ha visto

mediatizada por fenómenos diversos que han conseguido repercutir negativamente en su eficacia. Quizá puedan destacarse tres de entre los más importantes; la acumulación de trabajos no policiales, la ausencia de directrices claras y la generalización del uso del automóvil.

Muy clara la naturaleza de esta misión principal a cubrir por la policía, sino que al hacerlo recoge muy fielmente el carácter de servicio público que ésta tiene asignado en las sociedades democráticas. Así lo refleja en su artículo 104 cuando determina que la misión de la policía es de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

Ante todo, pues, parece indudable que la patrulla no debería cubrir ningún otro objetivo que no estuviera directamente relacionado con la misión principal que la ley asigna a la policía, ni efectuar otros trabajos que por su naturaleza o volumen pudieran obstaculizarla.

A partir de estas premisas resulta factible especificar los objetivos generales de la patrulla de policía. Objetivos que pueden englobarse básicamente en cuatro: prevenir la delincuencia responder inmediatamente a los incidentes que amenazan de forma directa la seguridad de los ciudadanos

efectuar la investigación preliminar sobre cualquier delito o accidente que ocurra en su sector y controlar la circulación. Nos referiremos, exclusivamente, al primero y principal de todos ellos: el de prevenir la delincuencia.

La patrulla quizá haya sido, históricamente, el medio más característico y generalizado de prevención policial. Su presencia permanece sobre el conjunto del territorio sometido a su jurisdicción, la observación atenta de las personas y las cosas e, incluso, sus contactos permanentes con la población del sector, han convertido a la patrulla en un instrumento poco controvertido de prevenir la delincuencia. Hasta el punto que se ha llegado a creer en la existencia de una verdadera relación causa-efecto entre el aumento-descenso de los efectivos de patrulla y el de la criminalidad. Sin embargo, algunas experiencias efectuadas durante los últimos años por importantes servicios municipales de policía han venido a confirmar algo que la estadísticas ya permitían presagiar: el aumento de los efectivos destinados a la patrulla no guardan ninguna relación directa con la disminución de la criminalidad. En todo caso, lo que sí parece evidente es que una patrulla motorizada, pasiva y distraída, no es un verdadero trabajo policial", y está, por tanto, muy lejos de convertirse en un instrumento real de prevención o, ni tan sólo, de simple disuasión.

Por el contrario, una patrulla activa, efectuada a pie o bien en un vehículo, practicada por un hombre que conoce al ciudadano que protege, que dispone de un conocimiento completo y actualizado de todas las actividades de su sector, es un servicio público importante. Es en esta perspectiva que la patrulla policial puede jugar un importante papel en la necesidad social de prevenir la delincuencia. En base a una relación positiva con la población de su sector, el patrullero está en disposición de contribuir de forma importante en la necesidad de seguridad en la vida colectiva de sus conciudadanos. Contribución que puede explicitarse básicamente a tres niveles: los consejos y las advertencias a los ciudadanos, las inspecciones de seguridad y su presencia en los lugares y horas adecuados.

"La configuración de un sistema de patrullas equilibrado susceptible de alcanzar los objetivos principales de la patrulla, vendrá dada por la convergencia de unos determinados elementos básicos sin los cuales no se podría hablar de la existencia de un auténtico sistema:

- la plena responsabilización profesional del patrullero; otorgándole la máxima responsabilidad posible sobre el conjunto de las actividades policiales en su sector y dotándole de la mayor autonomía para adaptar los objetivos generales del servicio a las situaciones concretas e imprevisibles que

debe resolver;

- una patrulla dirigida hacia unos objetivos claros y precisos;

- la delimitación de los sectores de patrullas en base a criterios objetivos: el volumen de llamadas recibidas, los delitos cometidos, los accidentes de circulación, la población dinámica del sector (residencial + flotante), su densidad (población dinámica por superficie de vía pública), el total de viviendas y establecimientos comerciales e industriales existentes;

- la asignación de los efectivos policiales en el tiempo en base al objetivo principal de conseguir una presencia policial permanente sobre el territorio y debidamente ajustada a las necesidades variables de cada momento;

- la asignación permanente de los patrulleros a su respectivo sector. Sin este requisito no se podría pretender que el patrullero se sintiera plenamente responsabilizado en relación a su trabajo, ni que se convirtiera en el verdadero especialista en la seguridad del sector, quedando relegado a desarrollar una función desconectada de la realidad social y, por tanto, meramente represiva. De ahí la importancia de integrar plenamente a los patrulleros en el medio social en que actúan;

- la definición de criterios para la asignación de las llamadas que recibe el Servicio y que debe encaminar hacia los diferentes patrulleros. En este sentido resulta imprescindible elaborar una verdadera política que establezca las normas para la asignación de uno o más patrulleros a cada llamada según sea su naturaleza y gravedad, además de proveer planes detallados para la intervención conjunta de varios patrulleros en cada tipo de llamada que así lo requiera;

- la consecución de un tiempo de respuesta a las llamadas lo más breve posible y nunca superior a los cinco minutos (media del tiempo de respuesta a las llamadas urgentes), ya que está suficientemente comprobada la relación directa entre el tiempo que una patrulla tarda en intervenir (desde que se recibe la llamada en el Servicio hasta que se llega al lugar de los hechos) y las posibilidades de solucionar satisfactoriamente el caso;

- la disponibilidad, por parte de la patrulla, del suficiente apoyo operacional y administrativo que le permitan hacer frente con éxito a todo tipo de problemas que se le puedan presentar en el sector;

- el desarrollo de un sistema mixto de patrulla que permita conciliar las ventajas del automóvil (capacidad de respuesta y movilidad), con las de la patrulla a pie (posi-

bilidad de establecer una relación directa y personalizada con los ciudadanos):

- el establecimiento de la patrulla individual como principio general, excepto en aquellos casos determinados en que se requiera el trabajo conjunto de dos patrulleros" (451)

Volviendo un poco atrás, decíamos que un sistema de patrullas equilibrado requiere, en primer lugar la plena responsabilización del patrullero. Dicha responsabilización solo será posible en la medida que se consiga el necesario equilibrio entre las exigencias éticas de la profesión y la necesaria delimitación de sus responsabilidades.

El trabajar de policía conlleva aceptar unas exigencias éticas muy definidas. Lo cual no debe suponerle al policía una limitación impuesta, sino la aceptación de los imperativos derivados de una sociedad basada en el respeto a los derechos de los ciudadanos. El policía debe comprender que es ahí, precisamente, donde se justifica su misión: en la

(451) El conjunto de elementos que configuran un sistema de patrullas susceptible de alcanzar los principales objetivos de la policía, especialmente la prevención de la criminalidad, se desarrollan más detalladamente en La Patrulla policial (Girona: Documents de l'Escola de la Policia Municipal de Girona, No. 4. 1982.

necesidad de proteger el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley reconoce a los ciudadanos.

Como cualquier otra profesión social, el policía necesita que se le precisen con el máximo detalle las exigencias éticas propias de su trabajo. Lo cierto es que, hasta hace pocos años, esta necesidad perentoria no ha pasado de ser una aspiración permanentemente insatisfecha.

Los principales elementos que se derivan de la "Declaración sobre la Policía", efectuada por el Consejo de Europa, son lo suficientemente explícitos como para diseñar la imagen básica del nuevo policía que requiere una sociedad democrática. En su perfil básico, el policía es un servidor responsable de la comunidad que protege a sus conciudadanos de los actos perjudiciales definidos por la Ley" (452)

Actúa con integridad, imparcialidad y dignidad, absteniéndose de todo acto de corrupción y de infringir tratos inhumanos o degradantes. Obedece las órdenes legales de sus superiores y actúa con la decisión necesaria sin hacer uso

(452) El 8 de mayo de 1979, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución 690 relativa a la "Declaración sobre la Policía". El 17 de diciembre de 1979, la Asamblea general de las Naciones Unidas adoptaba una Resolución sobre el "Código de conducta para los responsables de la aplicación de las leyes". Finalmente, la Asociación Internacional de Jefes de Policía aprobaba el "Código de ética del Policía".

de la fuerza más allá de lo razonable. De acuerdo con este perfil el policía tiene derecho al apoyo activo de la colectividad a la que sirve.

Esta imagen básica, sin embargo, debe ser completada y concretada aún más a través de un adecuada política de recursos humanos. De esta forma, la motivación de servicio, una personalidad equilibrada y el suficiente vigor físico son las condiciones básicas que harán posible que los policías-patrulleros se ajusten a las exigencias éticas de la profesión policial. Ineludiblemente, corresponde a los Servicios de policía adoptar las medidas necesarias a fin de que sólo accedan a la policía los ciudadanos que mejor se corresponden a estas exigencias básicas.

El futuro del trabajo de patrullero es, asimismo, el futuro de la policía en general. Revalorizar la patrulla comporta relanzar a la policía hacia su verdadero rol social. Acercar el patrullero al ciudadano significa potenciar la función preventiva del Servicio de policía. Patrullas y policía son, por tanto, elementos indisociables de una única responsabilidad comunitaria indispensable en cualquier sociedad democrática: proteger el libre y tranquilo ejercicio de los derechos que la ley reconoce a los ciudadanos.

Otro gran aspecto para llevar acabo esta organización

es el siguiente:

"La reevaluación de la investigación criminal.

Los estudios realizados durante los últimos años y en particular los de Rand Corporation, indican que los principios modernos de la administración deberían aplicarse a la investigación criminal a partir de los enunciados siguientes:

- debe acordarse una mayor importancia a la calidad de la investigación inicial o preliminar realizada en los lugares del crimen, y reconocerse el papel primordial del patrullero, quien es el primero en responder a las llamadas y en recoger la información necesaria para la solución del delito;

- se precisa una mayor descentralización del personal de investigación criminal, para que, por una parte, dicho personal se sienta completamente comprometido, y para que haya, por otra, un mayor acercamiento entre los investigadores especializados y los patrulleros;

- hay que elaborar índices de prioridad para poder seleccionar las investigaciones que ofrezcan las mejores garantías de solución;

- la calidad del trabajo realizado por los investigadores será garantizada mediante revisiones periódicas.

Todas estas proposiciones están orientadas esencialmente al restablecimiento del equipo indispensable que siempre hubiera debido existir entre el investigador y el patrullero.

Conviene transformar el papel del patrullero de simple redactor de quejas en alguien que interviene activamente durante la investigación inicial en la escena de un crimen. Para ser eficiente, el trabajo policial debe ser un trabajo de equipo en el que todos, investigadores y patrulleros, deben estar implicados.

La formación profesional

Cualquier cambio en la organización podrá efectuarse más fácilmente gracias a la formación. Los programas existentes en esta materia hace unos quince años no pueden compararse con los actuales; ha habido una importante evolución en este sector, así como en el de los métodos de enseñanza.

En el futuro, el aspecto físico en la formación tendrá una mejor importancia; en cambio, se hará hincapié en los métodos de análisis de la criminalidad, en la necesidad de la ética profesional, en el desarrollo de un juicio equilibrado

y de una discreción equitativa con ocasión de los arrestos, en un mejor conocimiento del medio y en los métodos para mejorar la comunicación con los ciudadanos.

Para ser eficiente, la enseñanza deberá adaptarse lo más posible a la realidad, recurriéndose a la simulación para que los policías puedan vivir escenas parecidas a las de la vida real en materia de disturbios sociales o familiares o de crímenes ficticios.

Las relaciones humanas en la organización

El personal es el recurso más importante en una organización policial, así como el más costoso. Los Administradores tendrán que dedicar un interés cada vez mayor a este recurso, particularmente en un período en que las dificultades presupuestarias se harán sentir, según los principales economistas, en forma aún más drástica. Además, los sindicatos no cesarán de exigir mejoras de ciertas condiciones de trabajo que conllevan incidencias económicas.

La gestión de estilo autoritario deberá orientarse esencialmente hacia el trabajo en equipo. Los policías, en sus secciones y puestos respectivos, se sentirán cada vez más solidarios con la vida del grupo al que pertenecen. Al formar parte de la misma empresa, el estar embarcados en el

mismo navió, se darán cuenta que pueden dar su opinión sobre la finalidad del viaje, el itinerario y la vida a bordo. Los oficiales serán cada vez más hombres de diálogo capaces de verdaderas relaciones humanas; sus competencias técnicas, aunque necesarias todavía, ya no bastarán para conferirles autoridad.

Ser oficial se convertirá en una tarea interesante y estimulante, aunque mucho más exigente. Para triunfar, todo oficial deberá prestar atención a las relaciones existentes entre los componentes del grupo confiado a su mando, desarrollando los aspectos de su personalidad que le permitan asegurar la coexistencia armoniosa y eficiente entre sus subalternos.

Una disciplina razonable será siempre necesaria, pero nunca deberá estar en contradicción con la implantación de relaciones más humanas en un servicio de policía. De igual manera, el mantenimiento del orden y de la paz pública estará mejor garantizado por aquellos cuerpos policiales cuyos miembros sean más respetuosos de los derechos de la persona y estén más cerca de las preocupaciones de los ciudadanos.

Las relaciones entre ciudadanos y policías

En los próximos años se deberán hacer esfuerzos parti-

culares para estrechar los lazos existentes entre la policía y la comunidad. Este acercamiento permitirá que los policías conozcan mejor las necesidades de los ciudadanos y respondan más adecuadamente a las aspiraciones de la colectividad. Precisamente con esta época se prevé en la ley de Comunidad urbana de Montreal que el Consejo de Seguridad Pública debe proceder a la consulta periódica de los ciudadanos para elaborar los objetivos del Servicio de policía de dicha Comunidad urbana.

Esta proximidad permitirá asimismo la sensibilización del público al papel que debe jugar en la aplicación de las leyes, incitándole a intervenir más activamente en la prevención del delito y a colaborar con la policía gracias al apoyo moral necesario para la ejecución de las funciones de esta institución. Si los ciudadanos fuesen conscientes de las actividades criminales efectuadas en su barrio y de su responsabilidad social frente al fenómeno de la delincuencia, no se cometerían ciertos delitos y numerosos delincuentes podrían ser detenidos con mayor facilidad". (453)

Como la misma sociedad, los servicios policiales están en mutación constante. Vivimos en un siglo dominado por la comunicación y la tecnología. Esta evolución exige

(453) Rico José Ma. Policía y Sociedad Dremocrática. Ob. cit pág. 162 a 165.

de los administradores un replanteamiento de los métodos tradicionales generalmente utilizados en materia de patrulla e investigación criminal.

También estamos viviendo actualmente un clima de participación. Por consiguiente, la policía no puede vivir aislada, es decir, no tener en cuenta el impacto del trabajo del patrullero sobre la acción del investigador, ni la influencia de relaciones más estrechas entre policías y ciudadanos, con vistas a un mejor control y a una prevención más eficaz de la delincuencia.

La formación y el reciclaje del futuro administrador policial ya no pueden hacerse en un medio cerrado. El administrador de mañana deberá aprender a vivir en la sociedad, entre los ciudadanos, incluso comprometiéndose con organismos sociales reconocidos. También deberá ser un humanista, poseer una experiencia variada de la policía y tener un espíritu abierto al cambio en la sociedad democrática en la que vive y cuya protección será su primera y principal responsabilidad.

Los deberes de un administrador policial conllevan graves consecuencias. La policía cumple actualmente una misión cuyas dificultades son directamente proporcionales a la complejidad de la sociedad. Puede afirmarse que la industrialización y la urbanización han estrechado los lazos entre las

personas.

Por su parte, el agente de policía ya no puede contar únicamente con el "prestigio" del uniforme o con el sentido común. Para actuar con eficiencia, necesitará a menudo recurrir a la criminología, al derecho, a la sociología, a la psicología, e incluso a la medicina.

Como vemos, ya no se trata simplemente de proteger a los "ciudadanos honrados" y perseguir a los bandidos. Al buen juicio del policía, a su buena forma física, a su capacidad para manejar las armas debe añadirse una sólida formación intelectual en diversas disciplinas. En resumen, ya no se trata únicamente de actuar; antes de hacerlo, hace falta comprender y, para comprender, se necesita conocer.

La descripción efectuada en el punto anterior nos muestra varias características de las organizaciones policiales, que son consecuencia de todo lo que hemos venido observando en los sistemas penales y que, por lógica, convierten a las organizaciones policiales en los instrumentos con que los poderes ejecutivos dominan estos sistemas, realizan un severo control político y ejercen el control social punitivo, desplazando al poder judicial o cercándolo, y prescindiendo de todo control legislativo. A diferencia de varios países europeos, en los que hay cierto control parlamentario sobre los cuerpos

policiales y especialmente sobre los servicios secretos, en Latinoamérica no existe nada de esto. A excepción de Costa Rica, las policías judiciales están subordinadas exclusivamente a los poderes ejecutivos. La pluralización de policías parece tender a un mayor control del poder ejecutivo, incluso sobre los mismos cuerpos policiales, mediante relaciones de competencia entre los cuerpos. En síntesis: el progreso penal napoleónico se completa con una policía napoleónica o con una pluralidad de cuerpos que compiten para mejor servir al poder ejecutivo.

Creemos que es necesario analizar con urgencia una serie de problemas organizativos y de facultades, cuyos principales aspectos serían los siguientes:

- si se quiere realmente que haya poderes judiciales independientes, es menester que la policía judicial dependa administrativamente del poder judicial. No es admisible que se superpongan arbitrariamente cuerpos de investigación judicial que operen por propia iniciativa y que compitan y se obstaculicen. La iniciativa o su estricto control y la dirección de la investigación debe estar en manos de organismos judiciales o autónomos. No es posible que el poder ejecutivo determine qué se investiga y qué queda impune, a través de las instrucciones, escritas o reservadas, que sus ministros impartan a los cuerpos policiales. Es inadmisibles que el poder ejecuti-

vo decida a qué personas en situación de rebeldía se detiene y a quienes se mantiene en su condición de prófugos pese a requerirlos las autoridades judiciales. Los poderes ejecutivos tienen la facultad omnimoda de desatar "campañas" que significan que en un momento se criminalise una clase de personas y en otro momento otra, según convenga para distraer la atención pública, provocar la aversión contra un sector, etc.

- Además de que en una república la policía no puede juzgar contravenciones -como ya dijimos- tampoco puede disponer de la facultad de detener por veinticuatro o por cuarenta y ocho horas a la persona que le plazca, sin rendir cuenta a nadie de tales arbitrariedades. Esta facultad policial de detención arbitraria, que en la actualidad es completamente innecesaria para la investigación criminal, importa la posibilidad de imponer una pena de detención a cualquier persona que no sea servil a la autoridad del poder ejecutivo. Obsérvese que es una facultad que tiene el poder ejecutivo y que no tienen los poderes judiciales, lo que pone de manifiesto su intrínseca contradicción institucional. Ninguna república puede tolerar esto y uno de los Derechos Humanos fundamentales es que nadie puede ser privado arbitrariamente de su libertad.

- El uso de armas contra personas desarmadas, aun cuando fuesen prófugas, debe limitarse o prohibirse. Una fuga representa una lesión a la administración de justicia,

en tanto que el uso de un arma implica un peligro o lesión a la vida, como usualmente lo prueban las estadísticas latinoamericanas y el elevado número de muertos y heridos como resultado del uso de armas por parte de fuerzas policiales. El uso de armas por parte del personal policial debe limitarse a las situaciones de peligro para la vida o de seria lesión a la integridad física, propia o de terceros.

La formación del personal policial requiere un cuidadoso estudio que no puede quedar sólo en manos del poder ejecutivo ni programarse sobre la base de elementales criterios empíricos. Además del cuidado en los aspectos criminalísticos de la formación técnica policial, es básico controlar la programación de la formación policial en el aspecto jurídico, principista, ético y de Derechos Humanos. Es indispensable que en esta programación intervengan órganos de representación popular, pues no habrá intervención de representación popular en el sistema penal con la mera participación en la designación de jueces, si la formación del personal indispensable para la puesta en funcionamiento del sistema queda en manos del poder ejecutivo, los libra a enseñanzas empíricas o los condiciona a unas pocas nociones técnicas y de seguridad. El código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas debe incorporarse a las legislaciones policiales, tanto como a los programas de formación en todos sus niveles .

En atención a lo expuesto se Recomienda:

"1) Eludir en lo posible la pluralidad innecesaria de organismos policiales, que ponga en peligro la efectividad y la corrección de sus actividades.

2) Es indispensable distinguir entre la policía de seguridad y la judicial, haciendo depender la última, tanto funcional como administrativamente, del poder judicial.

3) Declarar violatorias de Derechos Humanos las llamadas "redadas" y la facultad policial de privar arbitrariamente de libertad a cualquier persona con supuestos fines de identificación, de averiguación de antecedentes o con otro pretexto cualquiera.

4) Reglamentar el uso de armas de fuego en forma que sólo sea autorizado cuando medie un peligro inminente para la vida o grave amenaza a la integridad física propia o de un tercero.

5) Propugnar la participación legislativa y universitaria en la programación, desarrollo y docencia de los cursos de formación de personal policial en todos sus niveles.

6) Cuidar la formación técnica del personal policial tanto como la formación ética, jurídica y de Derechos Humanos.

7-) Incorporar a las legislaciones policiales y a los programas de formación del personal los principios del código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley de Naciones Unidas.

8) Regular en forma estricta el funcionamiento y control de las agencias u organizaciones de investigaciones privadas y evitar, en cualquier caso y circunstancia, la privatización de la función policial de seguridad, reivindicando su carácter de potestad y deber indelegable del Estado.

9) Limitar las intervenciones policiales sin orden judicial a situaciones en que las mismas se impongan en forma ineludible, conforme al general carácter de excepcionalidad de las mismas.

10) Recomendar a los organismos nacionales e internacionales vinculados a la materia, una estricta vigilancia sobre el número de muertes causadas por la acción del sistema

penal en cada país e investigar sus causas". (454)

Hecho el anterior recorrido, si se quiere un tanto dogmático que podríamos decir de manera más concreta y esquemática sobre la organización de la policía en México?

Constitucionalmente son solo 2 cuerpos de Policía los legalmente Reconocidos: La Policía Urbana o Preventiva y la Policía Judicial.

La policía urbana tiene por objeto la vigilancia y cuidado en la vía pública, la judicial, la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes; la gubernativa, los intereses comunes de la sociedad y el resguardo de la seguridad política del Estado; la sanitaria, la vigilancia, atención y resguardo de la salubridad, higiene y salud pública y así cada organismo policiaco encuadrado en cada Secretaría de Estado o dependencia oficial, tiene encomendadas funciones específicas. Por lo tanto, la policía es una función de la administración pública, tutelar del orden público y de la seguridad personal y bienes materiales de sus habitantes.

Para cumplir sus fines, los cuerpos de policías re-

(454) Revista de Justicia 86. No 2 Vol. IV. Abril-jun. Editada por el Instituto Nacional de ciencias Penales. PGR. PGS-D.F. Págs. (210-212).

quieren de personal idóneo, capacitado en las técnicas comunes y particulares de sus respectivas especializaciones. Para el efecto es fundamental que el investigador posea los conocimientos necesarios que faciliten y ordenen su labor.

Al principio de este siglo fue una novedad en México el estudio de la Criminalística que inició y enseñó en la escuela de policía el maestro Carlos Roumagnac, que con Constancio Bernardo de Quiróz, comentaron la obra del gran Alfredo Nicéforo "La policía y la etiqueta judicial científica", publicada en 1907 en París, al declarar que: "Durante los últimos treinta años es como la policía de México se ha comenzado a desarrollar en su etapa evolutiva respecto a la ciencia policial, ya que en la actualidad, a pesar de que el 75% de la policía es de olfato, es decir, rutinaria, cuyo sistema es mas bien de tanteos y denuncias, que de cálculo y precisión científica".

El nombre o denominación del término policía ha sido variable en diversos países, ya que se utiliza indistintamente: "Criminalística", "Policía Científica", "Policilogía", "Investigación moderna del delito" y en la actualidad se habla científicamente de un término más amplio llamado "Derecho de Policía".

Las principales corporaciones policiacas a nivel

general en el Distrito Federal existentes dentro de las Secretarías de Estado, Direcciones, Departamentos Procuradurías, etc., son los siguientes:

Secretaría de Gobernación:

Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional.

Procuraduría General de la República:

Policía Judicial Federal

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

Policía Judicial del Distrito Federal

Secretaría de la Defensa Nacional:

Policía Judicial Federal Militar

Policía Militar

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Policía Fiscal Federal

Dirección de Resguardo Aduanal

Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

Policía Federal de Caminos

Secretaría de Salud:

Policía Federal o Consejo de Vigilancia

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

Policía Federal Forestal

Departamento del Distrito Federal:

Policía preventiva

Policía auxiliar

Descentralizadas:

Servicios especiales de "Pemex"

Servicios especiales de los Ferrocarriles Nacionales de México

Cabe hacer notar que existen cuerpos de seguridad y vigilancia en todas las Secretarías de Estado, los que sin ser policías desempeñan las mismas funciones.

Además se unen a los ya señalados todos los organismos policiacos y fuerzas de seguridad que funcionan en los Estados de la República; sin contar a los cuerpos especiales de seguridad o guardias blancas que en algunos Estados se utilizan, así como los que están al servicio de algunos particulares y en cuestión de seguridad interna y externa de nuestro País el Ejército Mexicano.

La policía en general, como uno de los principales componentes de la reacción social contra el delito es un tema bastante difícil por la problemática existencial que ha tenido a través del tiempo;

Por otro lado tenemos que es la policía la que tradicionalmente se encarga de la aplicación de las Leyes y del mantenimiento del orden Público, es la parte de la administra-

ción de Justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no solamente con el crimen y el criminal sino también con el público en general. La sociedad evoluciona, por lo tanto el crimen cada vez evoluciona y avanza de la mano con el desarrollo de la sociedad. Estos factores de transformación suelen ir acompañados de desequilibrios sociales, de tensiones a menudo generadoras de la criminalidad.

La policía, que constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen, cumple su misión en una sociedad de constante evolución; es, pues, un dato inmediato y concreto de la dinámica social y representa, al mismo tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado.

El hecho policial puede ser abordado de varias maneras. Un enfoque Jurídico permite situar a la policía en su marco legal y Constitucional; los sondeos de opinión ante el público, los mismos policías y otros funcionarios del poder Judicial pueden ayudar a comprender mejor la percepción que, de los cuerpos policiacos, tienen las diversas capas de la población; finalmente, los estudios evaluativos, al analizar cualitativa y cuantitativamente los diferentes servicios que se solicitan y son prestados por la fuerza del orden, pueden contribuir a definir de una manera más adecuada la función de la policía en una sociedad moderna.

La naturaleza Jurídica de la policía o de las corporaciones policiacas es administrativa o de un cuerpo administrativo cuya misión esencial es la de asegurar la satisfacción del interés general y de las necesidades colectivas del público, imponiendo para ello limitaciones en algunos casos de las libertades individuales.

En los países de América Latina existen en general dos tipos de policía: La gendarmería, que es la que se encarga teóricamente de la prevención y comprende los agentes de tránsito y aquellos que están en contacto directo con el público. La policía Judicial cuya principal misión es la investigación de los delitos y depende según la Ley de cada país, del Ministerio Público y de los Jueces.

Es menester mencionar que los estudios sobre la policía son raros, cuyas partes de estudio considero como elementales las siguientes: Organización, selección y formación del personal, funciones policiacas, los poderes de las agrupaciones policiacas, Derechos y obligaciones de los elementos policia-cos, el control sobre la policía, capacitación de la policía y su estructura jerárquica.

En la actualidad han existido diversos problemas por parte de algunas corporaciones policiacas en virtud de la poca credibilidad que tienen la mayoría de éstas corporacio-

nes, además de que deben reforzar su autoestima por parte del pueblo. Como es sabido por todos existe una sobrepoblación en las principales ciudades de la República y en la mayoría de éstas el número de elementos policiacos es muy bajo, por lo que hay multiplicidad de problemas que deben atender y además que tienen bajos sueldos, se les exige un horario que incluso atenta contra el mismo Derecho del Trabajo.

Es conocida también la labor de sacrificio y honestidad de algunos elementos policiacos pero también lo contrario, ya que hay problemas y venganzas entre las diferentes corporaciones interpolicíacas logrando con esto serios deterioros de una imagen, de por si ya deteriorada; como es el caso de la policía judicial del Distrito Federal y la del Estado de México. Además es del dominio Público la forma en que los elementos de la policía judicial de casi todos los Estados realizan sus investigaciones de los hechos delictivos, con extorsiones, amenazas y golpes, abusando de la autoridad que ostentan.

Es también reconocido que en ocasiones los elementos de la policía preventiva y también de la policía judicial, trabajan con tanta protección que inclusive sobrepasa las funciones de algunos agentes del Ministerio Público del fuero común y del fuero federal, logrando con ello una impunidad y desobediencia jerárquica.

En el Distrito Federal las corporaciones Policiacas estan divididas también en Delegaciones, veamos brevemente su estructuración.

Las delegaciones de policía están subordinadas a la Procuraduría de Justicia del Estado correspondiente, es decir, en primer lugar cumplen con la tarea de la persecución penal. En el Distrito Federal cada distrito judicial de un juez de paz tiene una delegación, los dos se encuentran por lo general en el mismo edificio. En Nayarit, se puso en cada municipio (unidad municipal, que puede comprender varias poblaciones) una delegación. En el Distrito Federal cada delegación tiene un agente del Ministerio Público (representante de la Procuraduría de Justicia), el que es abogado (licenciado en derecho); un juez calificador que impone multas menores, y en la mayoría de los casos no es abogado, y algunas secretarias. Las delegaciones están abiertas día y noche -con excepción de algunas en la periferia del Distrito Federal-; la jornada de trabajo es de 24 horas, seguida por dos días de descanso. Las delegaciones, son visitadas regularmente por revisores de la Procuraduría de Justicia para el control del trabajo y la discusión de asuntos que quedaron en duda.

"Para los estratos bajos de la población, la delegación de policía es la única oficina estatal conocida. Si se quiere tomar contacto con las "autoridades", se va en muchos

casos a la delegación. De esta manera la delegación tiene una función importante de orientación. En conflictos de carácter dual de derecho civil y de derecho penal, pero en muchos casos también en conflictos de derecho civil de pequeño alcance, la delegación es un conciliador importante. Para investigar más a fondo esta función, visitamos personalmente cuatro delegaciones en las periferias del Distrito Federal, dos en el centro de la ciudad de México y una en Tepic. El entrevistado fue el agente respectivo del Ministerio Público, que estaba de guardia. Se trata aquí, en la mayoría de los casos, de abogados jóvenes, que por un sueldo de un mil 200 pesos, es decir, una remuneración que no es mucho más alta que el salario mínimo, trabaja diez días durante 24 horas al mes. Según nuestra apreciación eran de clase media baja, lo que les facilita tratar con personas de las clases bajas de la población. Reproducimos a continuación las actas de las 7 visitas informativas, porque con ellas se pueden dar la imagen impresionante de esta institución conciliadora.

Delegación Iztapalapa (región pobre del suburbio de la ciudad de México).

Se informaba de tres conciliaciones exitosas al día en conflictos, por lo menos, también de carácter de derecho civil.

Según la frecuencia: Accidentes de tránsito; problemas conyugales; ocupación de terrenos ajenos.

En accidentes con heridos graves y en los choques con vehículos de propiedad pública o vehículos de transporte público (autobuses, taxis), siempre se levanta un acta. Una conciliación sobre cuestiones de indemnización según el derecho civil ni siquiera se intentan en estos casos. En otros casos se intenta siempre llevar a las partes a un acuerdo. La ocupación de terrenos ajenos puede seguirse según el derecho civil o como "despojo" según el derecho penal. Si la intervención de la delegación de policía no tuvo éxito, en la mayoría de los casos el demandado elige el camino del derecho penal, ya que éste no cuesta trabajo ni exige costos. Si en un conflicto de carácter civil y penal se llega a un acuerdo, se anota este hecho en un "libro de improcedentes". Para el Ministerio Público el caso está resuelto.

Delegación Tláhuac (región pobre del suburbio de la ciudad de México).

En más o menos el 80 por ciento de los casos con carácter dual se llega a un acuerdo amistoso. En el resto de los casos (en su mayoría accidentes graves) se levanta una acta y el hecho se consigna como delito.

Del 30 hasta el 40 por ciento de los casos con carácter dual son accidentes de tránsito.

Los conflictos siguientes en la escala de la frecuencia son daños pequeños causados por niños (más o menos 10 al mes). Se cita a los padres y se discute con ellos el caso. En casi todos estos casos se logra una indemnización y así la resolución del caso.

Los casos de ocupación de terrenos ajenos se estima que llegan a 100 por año. Se cita al culpable. Si el demandante lleva los papeles de su terreno, se examina quién tiene la razón. De esta manera se logra en el 90 por ciento de los casos que el "invasor" deje por su cuenta el terreno. En el resto de los casos se levanta una acta y se sigue como delito.

Delegación Milpa Alta (una región rural que pertenece al Distrito Federal, pero que está situada fuera de la ciudad de México).

La delegación tiene muy poco trabajo, como conflictos con carácter dual se mencionaron accidentes de tránsito, ocupación de terrenos ajenos y daños causados por niños. En caso de accidentes se logra casi siempre una conciliación, porque la mayoría de los involucrados en un accidente llegan a la

delegación con el afán de lograr un acuerdo, cuando se trata de casos de terrenos casi siempre se levanta un acta sin un intento previo de conciliación. Muy pocas veces se cita al demandado. En caso de daños causados por niños, siempre se citan a los padres y siempre se logra una indemnización. Se estima la cantidad de casos meramente de derecho civil en 10 mensuales, los que se resuelven casi todos después de citar a la contraparte. Al lado está la oficina del juez de paz. Según la opinión de la delegación, muchas personas saben que tienen que ir a ella en casos de derecho civil.

Delegación Xochimilco (suburbio relativamente independiente con una población de clase media y baja).

La delegación tiene mensualmente más o menos 60 casos con características también de derecho civil. De estos, más o menos la mitad terminan con una conciliación, usualmente después de citar a la contraparte. Como conflictos se mencionaron:

- Accidentes (50% conciliación).
- Daños causados por niños (siempre conciliación).
- Ocupación de terrenos ajenos (en un 10% conciliación).

- Deudas de dinero (se tramitan porque muchas veces van ligadas a insultos; casi siempre es posible una conciliación).

- Problemas conyugales (en su mayoría conciliación).

- Daños causados por animales (siempre conciliación).

- Los casos de manutención se remiten al juzgado de paz que se encuentra en el mismo edificio. Pero informan que las mujeres nunca van.

- Delegación No. 4 (región de la clase media en la ciudad de México).

A esta delegación llegan mensualmente más o menos 300 de los siguientes casos (también) de derecho civil:

- Accidentes de tránsito (99% conciliación).

- Casos de arrendamiento (50% conciliación).

- Pequeños daños materiales (80% conciliación).

- Problemas conyugales (100% conciliación).

- Deudas pequeñas de dinero (casi siempre conciliación).

- Casos de trabajo (casi siempre conciliación).

Usualmente se cita a la contraparte, también al patrón en casos de trabajo. Si llegan las partes con abogado, entonces se dificulta bastante la conciliación. En los casos de tránsito no se deja que aconsejen peritos en las pláticas de conciliación. A ellos se llama solamente si se levantó un acta.

Delegación No.2 (región de clase baja del mercado central de abastecimiento de la ciudad de México).

Mensualmente se ocupan aquí de más o menos 300 de los siguientes casos (también) de derecho civil.

- Accidentes de tránsito (70% conciliación, más exacto: 90% de los daños menores de un mil pesos; 50% de los daños, entre un mil y 5 mil pesos; pocas veces en daños superiores a 5 mil pesos).

- Conflictos en relación al transporte en pequeño de los trabajadores del mercado (80% conciliación).

- Conflictos sobre todo en relación con daños menores entre inquilinos y sus vecinos (100% conciliación).
- Deudas pequeñas de dinero (casi siempre conciliación).

Usualmente se cita a la contraparte, que por lo regular también se presenta. Los miembros de la clase baja se presentan más frecuentemente que los miembros de las clases más altas.

Conflictos laborales hay pocos, solamente si están relacionado con insultos y riñas.

Delegación en Tepic (capital del estado donde están representadas todas las clases sociales; a la delegación también corresponden algunas poblaciones de los indios cora y huichol, muy alejados en las montañas, donde se puede llegar solamente en avión o por medio de una caminata de varios días).

La delegación tiene dos agentes del ministerio Público, a diferencia de los otros agentes, en este estado ellos no son licenciados. Pero son burócratas que tienen mucho tiempo

ahí, y uno de ellos estudia derecho en la Universidad de Tepic"
(455)

La delegación tiene un papel muy importante en la conciliación de conflictos de derecho privado. Las demandas generadas por accidentes de tránsito se resuelven casi todas aquí. Si se repara el daño causado estimado en forma global en ese momento, se desiste de seguir la acción penal.

Por último enumeraré brevemente las disposiciones normativas que mencionan la organización y competencia de las corporaciones, Policiacas, señaladas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y para el estado de Guerrero, donde encuentre un Apartado Especial para la Policía Judicial, razón por la cual considera importante anexarlo a este Apartado.

"Título séptimo.

Organización y Competencia

Capítulo I

Disposiciones Generales

-
- (455) Gessner Wolkmar. Los conflictos sociales y la administración de Justicia en México. Editada por la UNAM, Instituto de Investigaciones, Jurídicas. Serie 6. Estudios Doctrinados No. 61. Págs. (118-120). México. D.F. 1984.

Art. 620. Son Auxiliares de la Administración de Justicia y están obligados a cumplir las órdenes de las Autoridades y funcionarios de este ramo:

I. El jefe de la policía del Distrito Federal.

II. Los jefes de la policía de las diversas circunscripciones en que se dividen tanto la ciudad de México como las demás poblaciones del Distrito Federal, cualquiera que sea el nombre que les corresponda con arreglo a las leyes.

III. Los Agentes de la policía dependientes de Las Autoridades a que se refiere las fracciones anteriores;

IV. Derogado

V. Los peritos medico-legista, los intérpretes y peritos en las ramas que les están encomendados y

VI. Los síndicos e interventores de concurso, los albaceas provisionales y definitivos, tutores y curadores cuando su nombramiento recaiga en parientes o herederos del Autor de la herencia y los depositarios cuya designación no corresponda a las interesados en los Juicios" (456)

(456) Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. 38^o Edición México 1988.

"Título tercero

Policía Judicial e iniciación del Procedimiento

Capítulo I

Policía Judicial

Artículo 93. La Policía Judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y la determinación de los responsables.

Artículo 94. Ejercen la Policía Judicial en la capital del Estado.

- I. Los Inspectores de cuartel o Manzana
- II. Los Agentes de Policía urbana
- III. El Comandante de Policía
- IV. El Inspector de Policía
- V. El Presidente Municipal
- V. bis Los Agentes de la Policía Judicial y
- VI. El Ministerio Público

Artículo 95. Ejercen la Policía Judicial fuera de la Capital.

- I. Los inspectores del cuartel o Manzanas
- II. Los Comandantes y jefes de seguridad Pública
- II .bis La Policía Montada
- III. Los Comisarios
- IV. Los Presidentes Municipales
- V. Los Síndicos de los Ayuntamientos
- V.bis Los Agentes de la Policía Judicial y
- VI. El Ministerio Público

Artículo 96. Todos los funcionarios de la Policía Judicial pueden, en el ejercicio de sus funciones, requerir directamente el Auxilio de la Fuerza Pública.

Artículo 97. Cuando dos o más Funcionarios de la Policía Judicial tomen conocimiento de un delito, practicará las primeras diligencias el que fuere superior en categoría

según el orden inverso de colocación que tienen en los Artículos 94 y 95" (457)

Con tales disposiciones nos damos cuenta que tales organizaciones sino estan actualizadas, si estan acorde a las necesidades de Protección y Seguridad de la sociedad; el problema recide en que desgraciadamente los elementos humanos a quienes se les designa tal función nunca cumplen con su cometido, ni siquiera en un 30%, ya que, lo que les interesa al desempeñar tales funciones es obtener un provecho personal y esto se observa desde el Agente del Ministerio Público hasta los comisarios de rancherías; fenomeno que en nuestros días aún no ha podido dársele un nuevo enfoque de concientización para el desempeño de estas funciones; todo ello hace más difícil la Labor de darle al público seguridad y una justicia más eficiente y equitativa.

Por otro lado, el otro organismo de relevante importancia es la Policía Preventiva, regularmente se integra con cualquier persona necesitada de trabajo; una vez aceptada, viste el uniforme reglamentario, se le proporciona un "arma", y se le comisiona en determinada calle para que vigile el orden y la seguridad pública.

(457) Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero. Editado por el Estado de Guerrero. Chilpancingo Gro. México 1984.

"En los Cuerpos de Policía Judicial sucede algo semejante y los resultados se traducen en la incompetencia manifiesta para investigar los delitos y cumplir las distintas órdenes que recibe.

Aspecto muy importante de los ya indicados es la capacitación técnica de los integrantes de la policía, institución que debe entenderse como una rama profesional tan importante como cualquier otra. Esto justifica la imperiosa necesidad de crear una verdadera carrera policiaca que se inicie en institutos o escuelas con programas adecuados a las necesidades y exigencias de la ley vigente.

La instalación de estas escuelas ha sido preocupación de última hora; en el Distrito Federal, el actual Reglamento de Policía Preventiva contiene una serie de disposiciones para la Escuela de Policía, cuya fundación data de algunos años a la fecha, de tal manera que, partiendo de esa base, para integrarla se toma en consideración, preferentemente, al personal egresado de la misma. Es justo advertir que en la actualidad se ha tomado empeño especial en organizarla, casi en forma total, con alumnos que han satisfecho los programas aprobados para esta Escuela.

Los Policías Judiciales del Distrito y Federal han tenido preparación especializada desde 1949, año en que la

Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, a través del Instituto Técnico de Policía de esa dependencia, impartió curso de capacitación, incluyendo también a todos los demás Cuerpos policíacos del Distrito Federal.

Las materias que se establecieron como obligatorias fueron las siguientes: métodos de desarme, huellas de pies y llantas y yeso calcinado, registro de personas, registro de lugares, arte técnico de efectuar detenciones, asalto por autoridades, pelos y fibras, tintes y blanqueos balística, pretextos, el descubrimiento del engaño, entrevistas, fracturas de vidrio, relaciones públicas, vigilancias, documentos, restauración de números, métodos para bloquear caminos, arte fotográfico, robos de caja fuerte, retrato hablado, huellas dactilares, robos de coches, "records" y archivo de la policía, huellas digitales latentes, prácticas defensivas, llaves y Tiu-Titsu". (458)

Hasta la fecha se han seguido impartiendo con cierta periodicidad; y aunque esto se traduce en un avance estimable, aún deja muchos que desear, puesto que si no se instituye una verdadera carrera policíaca, con estímulos y ascensos, el mejoramiento y la superación de sus integrantes es a todas luces relativo.

(458) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. Novena Edición. Págs. (233-234). México 1985.

En los Estados de la República prevalece el problema policiaco anotado, a pesar de que en algunas leyes se habla de la necesidad preparar técnicamente a los integrantes de la Policía Preventiva, esto no pasa de ser un mero enunciado. "Salvo el Distrito Federal, sólo tenemos noticia de que en el Estado de México, el 5 de septiembre de 1953, a través de la circular número 30A girada por la Procuraduría General de Justicia del Estado, se ordenó lo siguiente: "De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la Policía Judicial es el organismo técnico con que cuenta el Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos; es esta Institución quien a través de sus actos colabora en la lucha contra el crimen".

En el Instituto Técnico de la Policía, los agentes de la autoridad se preparan eficientemente para que la verdad se obtenga utilizando los recursos que la ciencia actual ha proporcionado.

La Policía Preventiva, como su nombre lo indica, debe prevenir fundamentalmente la comisión de los delitos; razón suficiente para justificar que los policías conozcan en qué forma van a efectuar esta importante función, y así los conocimientos teórico-prácticos que se le impartan les dignificarán, permitiendo con ello hacer efectiva su misión. No debe olvidarse que, en un gran porcentaje de asuntos,

este cuerpo policiaco es quien primero los conoce; de ahí que preparándolos en la forma mencionada se dé un paso más para obtener mejor eficiencia en la administración de justicia..

A través de la circular mencionada se obligó tanto a la Policía Judicial como a la Preventiva a asistir a las clases impartidas por el Instituto.

Posteriormente, al publicarse la Ley Orgánica del Ministerio Público vigente en el Estado de México, en el capítulo correspondiente a Policía Judicial, se exige como requisito para ingresar al Cuerpo, estar diplomado por el Instituto Técnico de Policía, o en su defecto, haber sustentado examen en que se acredite poseer conocimientos para el desempeño de esas funciones.

El programa de estudios se dividió en dos secciones, una para la Policía Preventiva y otra para la Judicial. Para la primera se incluyeron las siguientes materias: origen de la policía; las diversas clases de policía; la Policía Preventiva y el Estado; la Policía Preventiva en la sociedad moderna; esquema de los aspectos fundamentales de la organización de la Policía Preventiva; puntos necesarios de disciplina; obligaciones de policía; derechos y limitaciones jurídicas en el ejercicio de su actividad; la Policía Preventiva y las diversas autoridades a quienes auxilia, y funciones de la Policía Pre-

ventiva en general; personal de la policía; bases para la selección del personal; necesidad de la jerarquización en los nombramientos; orden y disciplina a seguir por los miembros del Cuerpo; las diversas clases de servicios preventivos; distribución de la policía por zonas o sectores; reglamentos para la vigilancia de la zona en la que se presta el servicio; servicio inmediato para con los ciudadanos en general, comportamiento para las personas que son objeto de algún accidente físico o de otra índole en la vía pública; la Policía Preventiva y los menores de edad, medidas que deben adoptarse en relación con los menores cuando se les sorprenda jugando en la vía pública, dedicados a la vagancia, etc.; misión de la policía en billares, cantinas y toda clase de centros de vicio; la Policía en caso de incendio, inundaciones y otras calamidades públicas; Reglamentos de Policía y buen Gobierno; informes de la Policía Preventiva; entrega de documentos; vigilancia efectuada por la policía; registro de lugares y de personas; los sospechosos natos u ocasionales; balística; defensa personal y desarme; cortesía y comportamiento.

A la Policía Judicial se le sujeta al plan de estudios siguiente: la sociedad y la policía; consideraciones entre la profesión de detective; puntos esenciales sobre investigación en general; dactiloscopia; huellas de instrumentos; huellas en general; fotografía: operación fotográfica, venenos en fotografía y sus antidotos, ampliación, proyección, repro-

ducción, fotomicrografía, retrato hablando, fotografía de tatuajes, fotografía de cadáveres; cadáveres anónimos; identificación, estudio de documentos; falsificación de firmas; anónimos; fecha de un texto; análisis de la tinta; lectura de papeles quemados; rayos; nociones de medicina legal; lesiones; heridas producidas por armas cortantes; contundentes; armas de fuego; explosivos, heridas potmortem; homicidios; suicidio y accidentes; muertes súbitas o imprevistas; quemaduras; asfixias, aborto criminal; hallazgo de huesos; nociones de criptografía; defensa personal; desarme; psicología; interrogatorio; sistema de interrogar; métodos para interrogar; interrogatorios mecánicos; la redacción de las declaraciones; clasificación del interrogado, valor del testimonio; sospechosos; lógica policial; prueba del delito; indicios; vigilancia; investigación; inspección ocular; indicios materiales; planimetría; bloqueo de caminos; derechos de los agentes; reglas sociales.

En 1955 se reformó el plan de estudios transcrito anteriormente, y para los mismos efectos, de acuerdo con las necesidades apuntadas por el servicio, se suprimieron algunas materias y se adicionaron otras que, por considerarse más prácticas y efectivas se incluyeron dentro del programa general.

Las medidas adoptadas en este sentido han tendido en todo momento y crear con el tiempo una auténtica profesión

del personal bajo cuya responsabilidad están el orden, la vigilancia y la persecución del delito". (459)

La preparación general de los agentes de la autoridad es de vital importancia dentro de las instituciones a quienes está encomendada la aplicación de la ley, puesto que el desenvolvimiento natural de la delincuencia reclama métodos más adecuados para reprimirla y uno de ellos es el contar con personal apto para contrarrestar la acción negativa de quienes se han especializado en la transgresión del orden jurídico la urgencia de implementar en todo el país escuelas de policía es inaplazable porque a través de estos se logrará dignificar a la Institución policiaca; sus organismos y sus funciones legales; motivación a interés por conservar un Personal disciplinario capaz, honorable, y con deseos de superación dentro de este cuerpo, transformando el empirismo en una labor teórica-práctica, con tendencias crecientes a profesionalizar cada día más y así lograr los verdaderas aspiraciones que la ley les marca para el cumplimiento de su cometido.

Al tener una adecuada organización Policiaca a Instituciones Academicas para perfeccionar el buen funcionamiento, habrá elementos policiacos debidamente seleccionados dada

(459) Colin Sánchez Guillermo. Ob. Cit. Págs. 234 a 236.

su preparación y así luchar directa y abiertamente contra la delincuencia dando a la comunidad por lo que tanto se ha luchado durante lustros, es decir una seguridad Pública.

La Seguridad Pública como servicio e Institución Jurídico Administrativa que compete al Estado es, de facto, un requerimiento indispensable para asegurar y caucionar la libertad, la paz, tranquilidad y justicia, satisfaciendo de manera permanente, la necesidad social de respeto y garantía al individuo en su integridad física y patrimonio, bajo un orden de Derecho y rectitud, cuyo cumplimiento esté salvaguardado por la coacción pública.

Por tal motivo, los diferentes niveles de Gobierno deben establecer los mecanismos y medidas adecuadas para hacer eficiente este servicio, por medio de la modernización de los cuerpos policiales, configurar nuevas y mas rigurosas medidas de selección de ese personal, impartición de cursos de capacitación y adiestramiento y, en suma, el desarrollo de una verdadera carrera Policiaca forjadora no solo de hombres capaces en su deber, sino también de conciencias que lleven por norma el respeto a los valores supremos del ser humano, a los derechos y a la justicia.

La mística que debe imperar en los miembros de los cuerpos de seguridad, ha de ser de rectitud, probidad y voca-

ción al servicio, por medio de una operosa atención al público, impidiendo prácticas viciadas de falta de información, extorsión y negación de las garantías individuales, ya que solo a través del respeto a las leyes y a las instituciones, es como se asegura el orden, la estabilidad, tranquilidad y protección de la comunidad, así como el normal desenvolvimiento de la sociedad en las actividades económicas, políticas y sociales.

El crecimiento de la población, de la economía, industria y otros factores no menos importantes, genera problemas a la sociedad, no solo por el actuar a veces arbitrario, inicuo e ilegal de los cuerpos de seguridad pública, sino por la constante generación de hechos delictivos que es un problema de difícil solución, si no existe la coordinación adecuada de la autoridad pública y la propia ciudadanía, que desafortunadamente tiene de aquella, una imagen negativa y repulsa de temor, arbitrariedad, dubia, noción y desatención a los reclamos de seguridad.

La violación de las garantías individuales y la afectación de los derechos de los ciudadanos, propicia la desconfianza, incertidumbres, excepticismo y caos entre las relaciones de autoridad y gobernados, por eso es que podemos afirmar que solo existe un régimen democrático cuando se actúa bajo un marco de legalidad y protección irrestricta a las garantías

individuales y sociales.

Para contrarrestar esos conceptos que empañan la imagen de quienes se encargan de la prestación del servicio de seguridad pública, es necesario que esa función cardinal y prioritariamente salvaguarde los multicitados derechos subjetivos plasmados en la Constitución General de la República, porque ello implica la preservación y fortalecimiento del régimen constitucional, y así a la luz de este Axioma, debe buscarse que las instituciones de Seguridad Pública desplieguen su actividad para consolidar un verdadero y ortodoxo servicio a la sociedad.

Estamos convencidos de que los Gobiernos Estatales y Municipales, en la esfera de su competencia, han tratado de hacer eficiente el servicio de seguridad pública por medio de adecuación al marco legal y fijación de mecanismos y procedimientos operativos para el personal de los Cuerpos de Policía. Sin embargo, cualquier innovación, actualización o nuevas alternativas de cambio, no están demás, ya que la administración de justicia es a la vez un medio y un fin de modelo de municipio que deseamos construir. En este sentido la seguridad pública es una herramienta que debemos utilizar eficazmente para resolver o aminorar los problemas municipales del incumplimiento de normas legales vigentes, consecuentemente los cuerpos de Seguridad Pública a nivel Municipal, como órganos

directos de la prestación de este servicio, deben atender pronta y expeditamente cualquier intervención, denuncia y requerimientos de los ciudadanos que reclaman justicia y protección. De igual forma pugnar porque esos actos se ajusten a la ley y mantener una información constante de los desvíos de poder, arbitrariedades y violación de garantías, para poder conocer y corregir tanto esas violaciones a las normas establecidas, como la demora y la denegación de justicia.

Por otra parte, avance importante en la función del policía Municipal en la Ley de Seguridad Pública del Estado, se contemplan prohibiciones a los mismos, resultándose entre ellas las de no poder invadir o arrogarse funciones que no les competan; molestar bajo ningún concepto a las personas, detener a cualquier persona sin causa legal que los justifique; cobrar multas y retener para sí los objetos recogidos a los infractores. De igual forma se establecen las sanciones de carácter Administrativo, a quienes incumplan o realicen actos contrarios a la ley, que van desde la amonestación hasta la baja en el cargo, independientemente de las responsabilidades de tipo penal en que incurran.

De lo anterior se infiere que ya existen bases de revalorización del oficio policiaco como elemento esencial para su moralización; para que actúe con estricto apego a

la ley y sin menoscabar los derechos y garantías individuales, y una vez que estas funciones insustituibles se ejerzan con esa filosofía, se cumplirían plenamente los objetivos de los Cuerpos de Policía de asegurar la paz, tranquilidad y el orden público, el pleno goce de las garantías individuales y sociales, así como la prevención de delitos de violación a los Ordenamientos legales.

Finalmente, para una mejor eficacia en la prestación del servicio de Seguridad Pública, es necesario que la sociedad asegure conminando con la coacción pública, la colaboración y participación de la ciudadanía, que venga a complementar acciones encaminadas a la protección del Patrimonio y la integridad física, e incluso preservar el orden y la prevención de los delitos.

En este marco de referencia, se propone también la integración de Juntas o Comités de Vecinos que recaben o canalicen denuncias o requerimientos de la arcunscripción territorial comprendida en su zona de actuación, para la eficacia del Servicio de Policía, y que se encargue, además de inducir a sus vecinos y a la propia comunidad para que participen directamente en todos aquellos casos en que sea necesaria su intervención como Auxiliares o Coadyuvantes de los Cuerpos de Seguridad Pública.

En la década de los setenta, la estructura policiaca, era aceptada sin discusión alguna e incluso era considerada como una forma ideal de organización policial; sin embargo, visto esto hoy en día nos parece muy objetable y criticable ya que este modelo de organización no penetraba en el hecho de preparar a sus elementos y a falta de ella la dirección de las autoridades administrativas policiacas provocaran desorden, desajustes y grandes conflictos internos, al grado de originarse el nacimiento de toda una gama de instituciones policiacas.

En la actualidad y principalmente en nuestro país nos hemos olvidado por completo del inminente fenómeno policial que se ha suscitado en otros países, refiriéndome a la emergencia de crear como nuevo organismo, "El Liderazgo de estas organizaciones policiacas llamado "Liderazgo Policiaco Sindical".

Los servicios policiales considerados como progresistas tienden a modelarse sobre los sistemas abiertos de administración más corrientemente utilizados en la empresa privada. Así es como, durante la década de los sesenta, los responsables de las fuerzas del orden se apercebieron de la necesidad de unir sus esfuerzos a los del ministerio público la magistratura, los servicios penitenciarios y de libertad condicional y los ciudadanos para frenar la evolución constante de la criminalidad. Actualmente, los policías no pueden

vivir aislados, dándose cuenta de que el problema de la delincuencia es un fenómeno social mucho más amplio, del que deben ocuparse todos los sectores de la sociedad, sin excepción alguna.

¿Qué orientación deberá tomar la policía durante el próximo decenio, sino la de vivir al ritmo de la era espacial y de la tecnología contemporánea? Durante los diez próximos años habrá poco espacio para la improvisación en la gestión de los recursos y de las operaciones policiales. A la manera de las empresas responsables se insistirá en la eficacia, productividad y utilización racional de los recursos humanos y físicos.

A lo largo de este período, las administraciones policiales se verán sometidas a fuertes presiones provocadas principalmente por los siguientes factores: la vida urbana, el financiamiento de los servicios y el sindicalismo policial.

En lo que se refiere al primer factor de presión, la vida urbana modernase caracteriza por una actividad intensa y febril y por una gran concentración de la población, lo cual ha originado -y origina aún- el desplazamiento centrífugo de esta última, la construcción masiva de proyectos domiciliarios en los suburbios y un movimiento constante de los

trabajadores entre el centro de la ciudad y las ciudades-dormitorios de los alrededores. Sin embargo, la actual penuria de energía hará probablemente que numerosas personas, a causa de la escasez del petróleo y del costo elevado y creciente de los medios de transporte, cambien de residencia para acercarse lo más posible al lugar donde trabajan. Dicha penuria será, pues, la ocasión para un retorno masivo a las metrópolis de los habitantes de suburbios.

A esta movilidad de la vida urbana contemporánea deben añadirse los cambios profundos en las costumbres y manera de vivir de los ciudadanos, la gravedad de los conflictos sociales y al anonimato de las grades aglomeraciones. Todos estos factores constituyen nuevas exigencias para la función policial; incluso el policía de patrulla se siente afectado por tal coyuntura durante su trabajo, es decir, en el momento de aplicar la ley, mantener el orden y proteger la vida y los bienes de los ciudadanos.

Al mismo tiempo que cambian los métodos de trabajo de la policía y que la tecnología moderna se pone al servicio de dicha institución para responder más adecuadamente a las nuevas exigencias del medio urbano, observamos que la línea de comunicación humana existente entre el policía y el ciudadano se encuentra interumpida y, a veces, rota. El automóvil, por ejemplo, pese a sus numerosas ventajas, ha encerrado al

agente en un "globo de cristal y acero", alejándole físicamente de la población.

De ahí la necesidad de retornar al principio, acentuando, durante los próximos años, un acercamiento verdadero entre policías y ciudadanos, con la finalidad de llegar a trabajar juntos, descubrir las necesidades y aspiraciones mutuas y demostrar una voluntad de implantar programas innovadores en el dominio de la prevención de la delincuencia.

El segundo factor, cuyas perspectivas se anuncian bastante difíciles para los administradores públicos, es el financiamiento de los servicios policiales.

La época en que la función policial no recibía ninguna remuneración, siendo ejercida alternativamente por todos los habitantes del barrio, pertenece al pasado.

Los policías necesitan además equipos, vehículos, locales, sistemas de comunicación, etc.

Así, pues, la policía es un servicio público costoso, particularmente a causa de los sueldos y beneficios marginales concedidos, sin contar con que el perfeccionamiento de la tecnología y de los equipos también constituye una preocupación urgente y esencial de los administradores de cualquier

servicio policial de alguna importancia.

Sin embargo, la capacidad para pagar de los municipios y de sus habitantes parece haber alcanzado tal nivel de saturación que los hombres políticos y los dirigentes de la policía deberán buscar, para garantizar eficazmente la seguridad pública, nuevas formas de gestión basadas en la racionalización presupuestaria, así como otros modos de financiamiento. Es evidente que la actual coyuntura económica, conjugada con la aguda penuria de energía, está creando presiones adicionales y constantes en los administradores de las fuerzas del orden; estas presiones proceden a la par de los ciudadanos y de los hombres públicos y tienen por objeto reclamar que los dirigentes policiales rindan cuantas periódicamente de los resultados concretos de la gestión de las sumas de dinero y de los bienes públicos puestos a su disposición.

Un tercer factor de presión, que en los años venideros ha de manifestarse cada vez más, es el sindicalismo policial. En el transcurso de los últimos años, un liderazgo sindical se ha desarrollado con fuerza. Con el tiempo, dicho liderazgo se ha convertido en un movimiento extremadamente activo en cualquier aspecto que pueda afectar a las condiciones de trabajo de los policías, siendo en particular cada vez más militante e intransigente con respecto a los dirigentes policiales y a las personas elegidas por los ciudadanos para asumir las responsabilidades impuestas en materia policial.

El policía, que hace unos años se sentía aislado de la sociedad, se da hoy cuenta que posee ciertos derechos, forma parte de la comunidad y representa una fuerza armada importante y esencial en la sociedad. Parece, pues, lógico que siga la misma evolución hacia la sindicación que se observa en el mundo de las relaciones de trabajo, incluso en las instituciones financieras.

Desde hace bastante tiempo, los policías han colmado las necesidades primarias y secundarias en lo referente a sueldos, beneficios marginales y condiciones materiales de trabajo ventajosas. Ahora están atravesando la fase consistente en desempeñar las tareas que les procuran una mayor satisfacción, sin descuidar por ello otras preocupaciones, como la de obtener una participación cada vez mayor en la gestión de los servicios policiales, la cual puede ser aceptable en la medida en que no adopta la forma de una ingerencia en las operaciones policiales, cuya responsabilidad pertenece únicamente a la dirección.

Estos derechos que acabamos de mencionar están reconocidos constitucionalmente, el problema grave es que el Estado jamás permitirá que tal organismo llegue a conformarse en un sindicato y por consecuencia la prohibición tajante al derecho de sindicación.

Negar el derecho de sindicación a policías no es otra cosa que rehuir una situación siempre embarazosa para los órganos gubernamentales, que es la de unos sindicatos que pueden criticar su política o reivindicar aspectos relativos al servicio de policía. Esta política de cerrar los ojos ante los problemas subyacentes y consustanciales al cuerpo policial practicada hasta ahora ha llevado, evidentemente, no a la solución de los problemas, sino a la aparición cíclica de explosiones de descontento fácilmente manipulables desde el punto de vista político, como recientes acontecimientos han demostrado.

La profesión policial exige el reconocimiento, pues, del derecho de sindicación que es una medida indispensable para romper el esquema del "cuerpo separado" de la sociedad.

En España, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente y en diversas ocasiones en contra de las medidas restrictivas del Gobierno en materia de los derechos de los policías. Así, la Sentencia de 9 de julio de 1981 revoca la prohibición de ejercer el derecho de reunión y manifestación a miembros del Cuerpo Superior. También la Sentencia de 22 de septiembre de 1981 anula un acto de la Administración por el que se ordena el cierre y precinto de un local sindical de los policías afiliados al Sindicato Profesional.

La Administración alegaba que los funcionarios de la policía no podían reunirse por estar en servicio permanente. La sentencia dice que esta normativa queda derogada y "cede siempre ante un precepto constitucional y no pueden ser interpretados de forma tan literal y desorbitada que anule o convierta en ineficaz la factibilidad del ejercicio de un derecho fundamental que al no serles negado por la Constitución ostentan en principio como los demás ciudadanos".

Respecto a la sindicación, existe una sentencia de la Corte Europea de Derechos del Hombre de 27 de octubre de 1975 reconociéndolo a los policías. Y, de acuerdo con el artículo 10.2 de nuestra Constitución, tiene relevancia para nuestro ordenamiento interno.

La superposición de cuerpos y el entrecruzamiento de funciones se producen diariamente porque es imposible compartimentar la seguridad.

Teniendo en cuenta nuestro ordenamiento constitucional, la unificación debe realizarse en torno a dos ejes: unificación de los cuerpos de seguridad del Estado, por una parte, y por otra, unidad de actuación y de imagen policial de los cuerpos de policía autónoma y municipales.

Una de las medidas más urgentes es, por consiguiente,

la articulación del aparato policial con las administraciones autonómicas y, fundamentalmente, con las administraciones municipales.

Las nuevas funciones del Ministerio Público e incluso los órganos desconcentrados de éste, como los Procuradores, van a encontrarse con el problema tradicional e insuperable de dirigir el inmenso aparato burocrático que es la Policía. Las directrices gubernamentales, que ya difícilmente indicarán en los organismos más directamente relacionados con los nuevos cargos políticos, más difícilmente aún podrán llegar y aportar los nuevos métodos en la actuación policial a cualquier punto del territorio nacional, donde la misma inercia provoca que los vicios en la función de policía sigan estando presentes. La soledad y aislamiento de los procuradores y gobernadores en sus despachos son hechos históricamente comprobados, así como la dificultad insalvable de transmitir las nuevas directrices que a menudo les puede llevar a tener que asumir errores policiales o actuaciones no democráticas.

Frente a esta problemática, la única vía de solución es la vertebración de una nueva política de seguridad con las autoridades, tanto estatales como municipales. En otras palabras, se trataría de establecer una estrecha colaboración como figuras dotadas de la mayor representatividad y autoridad en su territorio.

La posibilidad de delegar atribuciones y reforzar la autoridad en el plano de la seguridad y de la policía es un hecho indiscutible en nuestro ordenamiento constitucional. Por consiguiente, la Administración central debe poner punto final a la desconfianza que hasta la fecha ha venido mostrando respecto a los representantes más directos de los ciudadanos.

Medidas como la citada ponen de relieve cuál debe ser la concepción del gobierno respecto a la colaboración ciudadana en la lucha contra la criminalidad.

La única fórmula para acercar la policía a los ciudadanos reside en romper el esquema de cuerpo separado, en establecer una estrecha comunicación, un trasvase de ideas y de información entre las instancias democráticas de base, tales como los Ayuntamientos y la policía.

Para ello es necesidad ineludible la creación de las Juntas de seguridad local, presididas por los alcaldes y compuestas por el concejal de Gobernación y los responsables de los cuerpos policiales que actúan en ese territorio. Su finalidad será la de establecer no sólo una coordinación, sino una verdadera conjunción en la actuación policial, sobre todo en materia de prevención y vigilancia, delegando facultades a los síndicos para actuar como autoridades gubernativas en materia de reuniones, manifestaciones y pequeños conflictos

de orden público y otorgándoles el mando sobre esos cuerpos circunscritos al ámbito municipal.

En 1985, se hablaba de crear en nuestro país el Consejo Nacional para la prevención de la criminalidad, organismo que hasta estas fechas aún no se ha constituido:

"En nuestro país las autoridades gubernamentales, aún no lo han dado la importancia que merece las actividades preventivas de todo tipo de conductas ilícitas, sino que más bien se ha puesto atención a la forma de reprimirlas. El costo social del delito es sumamente alto, lo cual ya demostrado por el maestro Alfonso Quiroz Cuaron y su hermano Raúl, hace más de quince años y sin embargo se continúa gastando grandes sumas de dinero en lograr la difícil readaptación social del delincuente privado de su libertad y es poco lo que se invierte en programas de carácter preventivo dirigidos a la población en general... En este sentido se expresa el criminólogo mexicano.- Luis Rodríguez Manzanero: "Podríamos proporcionar muchos ejemplos de observaciones en el aspecto legislativo y aún podríamos ver cómo en muchas ocasiones la ley en lugar de convertirse en un instrumento regulador o normativo del delito, se convierte en un factor criminógeno... Importante resulta el estudio de la prevención de la criminalidad en la actualidad. Hoy consideramos que la criminología

propone estudiar las diversas conductas antisociales, no sólo las reputadas como delitos sino de todas aquellas que atentan contra la sociedad, continua con la investigación de los factores generadores de las mismas y el prevenir la presencia de la criminalidad... En este sentido la criminología tiene 3 grandes esferas de estudio; el análisis de las conductas antisociales; la investigación de los factores generadores de las mismas y la tercera esfera o nivel se dedicara a profundizar en todo lo relativo a la prevención de la criminalidad... Por cuanto hace a la necesidad de crear en México el Consejo Nacional para la prevención social de la criminalidad; esta idea no es nueva ni novedosa: desde 1979, Rodríguez Manzanera ha mencionado que la "prevención debe ser minuciosamente planificada y coordinada, todos los organismos públicos y privados y todas las personas deben participar en la solución del problema. Debe crearse un órgano, coordinador y organizar a nivel federal. Este órgano debe estar compuesto por comisiones intersecretariales y con participación de todos aquellos grupos o instituciones que en cualquier forma tengan que ver con problemas de delincuencia". Dentro de los objetivos fundamentales de este organismo es el de (descubrir medidas tecnológicas de prevención de la criminalidad; diseñar políticas de prevención de la criminalidad, dirigidas tanto a la población global como a grupos o individuos específicos, obtener la participación del público en general o de grupos en particular,

para llevar a cabo campañas de prevención; identificar los principales problemas sociales generadores del fenómeno criminal; Difundir, mediante publicaciones los resultados de las investigaciones realizadas; Participar en los medios masivos de comunicación (previa, radio, T.V.) permanentemente, difundiendo las medidas de prevención que consideran eficaz, y evaluar periodicamente los resultados que se obtengan de la aplicación de diversas medidas preventivas". (460)

Sobre estas bases deben establecerse las diferentes etapas de un programa de modernización y reforma de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Estas medidas permitirán corresponsabilizar a las autoridades municipales en el mantenimiento de la seguridad y, al propio tiempo, incidir y hacer llegar la nueva política democrática de seguridad a los niveles más inaccesibles de ese paquidérmico aparato que es la Administración policial Mexicana.

Querría terminar expresando la preocupación a que ya hemos hecho referencia al principio de estas páginas, por

(460) Revista.- Criminalia.- Academia Mexicana de Ciencias Penales Año LI, Nos. 1-12 Enero Diciembre 1985. Págs.- (187-202). Editorial Porrúa México, D.F. 1985.

la imperiosa necesidad de consolidar una Administración y procuración de la justicia a través de una adecuada organización y preparación académica del policía mexicano.

No obstante lo anterior se sigue callando en una tendencia muy generalizada a identificar estado social y democrático de derecho con la regulación de una serie de derechos y libertades. Pero por ello mismo se sigue incidiendo en el error -sobre todo por parte de los juristas- de poner muy escasa atención en los problemas de la organización de la Administración Pública como problemas directamente relacionados con la propia libertad y sus efectivas garantías. Se sigue olvidando lo que muy acertadamente sostiene Giuliano Amato, de que el tema de las libertades es, en primer lugar, el tema de los poderes públicos. (461)

Es por ello que la problemática de la administración policial, de su estructura de su configuración, de su sistema de control, de sus funciones, etc., es el punto neurálgico para poder designar a un Estado como social y democrático de derecho.

(461) Amato Giuliano.- Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale, Milano, 1977, Pág. 2.

No vamos a hacer una elucubración teórica en torno a un posible modelo abstracto de policía del Estado de derecho. Sería alejarse de la realidad pensar en un modelo uniforme, aunque evidentemente existen unos puntos comunes y básicos que definen lo que es o debe ser una policía. Y es que hay que tener en cuenta también que la institución policial no puede desvincularse de un punto de referencia esencial que es su evolución singular en cada país.

Son dos los aspectos capitales que prefiguran un modelo de policía profesional y al servicio del ciudadano. Las bases para conseguir una profesionalidad policial están puestas y exigen por tanto su pronta practicabilidad y funcionalidad en y para beneficio del ciudadano mexicano.

Estamos, por fin, ante la configuración de la policía como servicio público.

Lamentablemente, el dictado constitucional no se ha desarrollado. La mayoría gubernamental hasta ahora ni tan siquiera ha presentado un programa bien estructurado de lo que debe ser la administración policial.

Ante todo es necesario acabar con la política de improvisación y ambigüedades en materia de seguridad y policía. A este fin debe crearse un Instituto de Policía que elabore

una recopilación y sistematización de los datos - hasta ahora desconocidos y dispersos - sobre criminalidad, efectivos de la Policía, nivel de titulación y preparación, costes, etc., y que paralelamente estudie la institución policial en los Estados. Asimismo, es precisa una puesta al día de las investigaciones en campos especializados como la criminología, sociología policial, psicología y régimen jurídico que nos asimile al nivel de estudios policiales en un Estado moderno del que carecemos por el desprecio a cualquier tipo de investigación que ha mostrado hasta ahora el Ministerio Público y los mismos procuradores de justicia.

Para concluir creo que es necesario poner énfasis en el estudio sobre la seguridad y corporaciones policiacas, pensando en alcanzar las metas trazadas por las personas encargadas de la seguridad de todos los habitantes, teniendo confianza y no temor hacia la policía, recordando la frase histórica de Honorato de Balzac:

"Los hombres pasan, las sociedades
perecen, la policía es eterna".

En base a lo anterior resultan las siguientes propuestas:

- La profesionalización de todas las corporaciones policiacas de país, para tal efecto, es necesaria la modernización de los cuerpos de seguridad pública, mediante medidas de elección de los aspirantes; impartición de cursos de capacitación, adiestramiento y formación de una auténtica carrera policial.

- Aumento de sueldos y prestaciones así como de incentivos.

- Selección de personal con vocación, siendo requisito esencial para una mejor prestación del mismo.

- Delimitar esferas de competencia fijando atribuciones específicas y funciones de cada corporación policiaca.

- La creación de la licenciatura en policiología para el interior del país.

- Que se reconozcan los derechos de policía así como la insistencia en el estudio de la seguridad y corporaciones policiacas.

- La seguridad pública es de los servicios públicos más importantes porque despliegan su actividad tendiente al compromiso social de la protección de la población en su inte-

gridad física, y patrimonio, toda vez que garantiza la libertad paz y tranquilidad de los habitantes.

- Así como, se estimula y reconoce el buen desempeño de los miembros de seguridad pública, también deben aplicarse las sanciones rigoristas cuando cometan infracciones en el desempeño de sus funciones para evitar abusos o exceso de poder, transgresión de los derechos de los ciudadanos o violación de garantías individuales.

- Deben sentarse las bases para revalorizar el oficio o actividad policiaca, ya que es el elemento fundamental para cumplir con el principio de renovación moral.

- La ciudadanía no debe ser indiferente en cuanto a la problemática de seguridad pública, sino por el contrario es indispensable y necesaria su participación, así como colaboración con las autoridades respectivas para una mejor eficacia y eficientación de ese servicio, lo que puede realizarse por medio de integración de Comités o Juntas de vecinos en cada zona que serían el conducto para recibir denuncias, reclamos o necesidades de vecinos, así como para que realicen labor de sensibilización en la población, de espíritu de solidaridad que debe prevalecer para prevenir y abatir la delincuencia y proteger la seguridad física y el patrimonio de los habitantes.

Si logramos lo anterior, podremos hablar ya, de una policía, técnica y científica acorde a las necesidades presentes y futuras de nuestra sociedad.

D. ANALISIS JURIDICO SOBRE LA MAL DENOMINADA POLICIA JUDICIAL

Quizá de este apartado puedan surgir cuestionamientos y sugerencias importantes que vengan a corroborar todo lo planteado en el desarrollo de nuestro humilde trabajo; en el sentido de estructurar y remodelar a nuestra policía judicial en una institución más acorde a las funciones que verdaderamente le corresponden ejecutar; dándole una denominación más estricta para evitar confusiones en cuanto a su ámbito competencial y a su inmenso poder discrecional con el que cuenta en nuestros días.

Creemos que el objetivo planteado en este inciso puedan desbordar inquietudes y confirmar lo que muchos estudiosos del Derecho Penal han sugerido refiriéndose a la mal denominación de este organismo que durante décadas se ha utilizado sin que haya habido algo concreto al respecto; por lo cual las siguientes aportaciones se manifiestan sin el ánimo de sentirse descubridor de algo novedoso sino simple y llanamente de darle punto final a una institución que no es judicial y que no tiene tantas facultades como se le han permitido

ya que constitucionalmente, tales funciones las tiene bien delimitadas.

No dudo que el sostener la siguiente postura se me critique, ya que mi objetivo en este análisis, es el de pedir la modificación constitucional del Art. 21, que si bien esta investida con fines académicos, puede servir además, como base para un estudio legislativo que resulta en nuestros días, tan necesario, tan obvio y tan determinante.

Con tales advertencias, y sin mas preambulos entrare en materia:

La policía es una institución social cuyos orígenes remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comunmente considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad intimamente ligada, pues, a la sociedad que la ha creado, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba actuar. En otros términos, y como ya hemos indicado en el capítulo dedicado a los presupuestos básicos para la reforma de la policía, cualquier cambio en esta institución deberá tomar en cuenta, entre otras considera-

ciones, el modelo de sociedad al que se quiere pertenecer y el tipo de servicio policial que ha de corresponderle.

Por ser la policía uno de los más importantes organismos sociales y tener asignadas funciones específicas, cualquier reforma de la institución policial y, en particular, la consistencia en revisar sus objetivos a medio y largo plazo, debe tener en cuenta cierto número de consideraciones previas, las principales de las cuales serían las siguientes:

a) ¿En qué tipo de sociedad deberá actuar la policía? ¿Cuál será la evaluación previsible de dicha sociedad? ¿A qué tipo de problemas deberá enfrentarse en un futuro más o menos inmediato?

b) ¿Existe en el país -o en la región- una tradición policial dada? ¿Cuáles son sus grandes principios? ¿Deberá conservarse una y otros?

c) ¿Cuáles son las tendencias evolutivas de la policía en los países occidentales y en el Estado español?

d) ¿Cuáles son las tendencias de la criminalidad y de sus principales manifestaciones?

e) ¿Cuáles son los grandes principios y las tendencias evolutivas de los diversos subsistemas de la administración de la justicia penal (tribunales, servicios penitenciarios y de rehabilitación)?

Para poder responder en forma adecuada a todas estas interrogantes se necesitan investigaciones previas. Ahora bien, actualmente sólo disponemos de algunas reflexiones aisladas procedentes de diversos investigadores y de materiales estadísticos que aún no han sido analizados con la suficiente profundidad. Sin embargo, dichas reflexiones y materiales nos suministran cierto número de indicaciones sobre las cuestiones ya enumeradas.

En este sentido, referente a este tópico hay ya, toda una serie de estudios y previsiones legislativas que en forma jurídica han sido analizadas por lo cual nos ocuparemos primeramente de escudriñar y desembarañar el porque el incorrecto llamar a la Policía, "Judicial".

El problema que todo este conjunto anárquico de disposiciones plantea a cualquier ideología enmarcada en los Derechos Humanos, se complica aún más y alcanza su mayor expresión cuando nos enfrentamos con la constatación de que la autoridad de aplicación es, por lo general, ajena al poder judicial.

El panorama es -obviamente- más complejo en aquellas repúblicas organizadas bajo el sistema federal, donde la autoridad local toma a su cargo -por preceptiva constitucional- las cuestiones de "policía y buen gobierno" (Art. 115 C. Mexicana) y aún más se transforma esta situación en conflictiva, cuando de manera tajante se determina que la policía judicial no pertenece al Poder Judicial.

Este órgano judicial es uno de los poderes mas importantes, con el cual el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio según lo constantan los Artículos 49 y 51 de nuestra Carta Magna; ¿Pero que damos entender por Poder Judicial?, veamos algunos conceptos:

"Por poder judicial, se entiende aquel que esta constituido por los jueces que se encargan de resolver los conflictos que se someten a su competencia y que en unión con los Poderes Legislativo y Ejecutivo forman el Supremo Poder de la Federación, como lo establece el Artículo 49 de esta misma Constitución. Sólo que para representar a la sociedad y con una función investigadora se crea el Ministerio Público y su órgano Auxiliar, que es la policía judicial, suprimiendo a cualquier otra autoridad la actividad persecutoria responsi-

va" (462).

Poder Judicial.- El que se encarga de resolver los controversias y pleitos entre particulares, entre las propias Autoridades o entre particulares y autoridades". (463).

Poder Judicial, Poder del Estado que tiene a su cargo la administración de justicia, salvo en los casos en que la aplicación del derecho se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo.

De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación y en juzgados de distrito.

El Distrito Federal y las entidades federativas cuentan con sus respectivos poderes judiciales.

(462) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". con una explicación sencilla de cada Artículo para su mejor comprensión. Editorial trillas 2^o Edición Pág 24. México., D.F. 1985.

(463) Ibidem Pág. 143.

Los órganos del poder judicial tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir la aplicación del derecho por la vía del proceso.

Fin esencial de la función de los jueces es (dice del VECCHIO) hacer cierto el derecho y realizarlo en los casos controvertidos, es decir, mantener, la paz dentro de moldes jurídicos.

En definitiva, los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo la tarea de mantener el respeto a la legalidad establecida por el legislador.

Refiriendose Osorio Gallardo a aquellos que niegan el Poder Judicial la naturaleza de su verdadero poder del Estado, afirmando que la justicia legal es una mera función dimanada del gobierno, como el ejercito, las obras públicas etc., escribió: "A mi entender, esta distinción es tan clara que de ella depende que haya o no justicia en el país. El juez es un soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quien la tenga sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias ni de hacer una cosa hoy y otra mañana,

ni marchar por los contrapuestos comunes de la aparición, sino de cumplir los preceptos definidos del derecho romano, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en que el gobierno pueda y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode cambiar las luces a su albedrío, imponer severidad, lenidad, impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud de independencia o no existe justicia. O, en otros términos o la justicia es un verdadero poder dentro del Estado o la administración de justicia dentro del Estado es un sucio engaño" (464).

Tanto la Constitución en su Artículo 21 como los relativos al código de procedimientos Penales, nos hablan de Policía Judicial causan por ejemplo, los numerales 94, 262 y siguientes que se refieren a las diligencias de policía judicial, etc. o bien el Art. 273 del referido ordenamiento, el cual ratifica lo expuesto con el 21 constitucional, al señalar, que "La Policía Judicial estará bajo la autoridad

(464) DE PINO RAFAEL.- Diccionario de Derecho Editorial Porrúa
Quinta Edición Pags. 305-306. México. D.F. 1976.

y mando inmediato del Ministerio Público, lo mismo que la policía preventiva, cuando actúe en averiguación o persecución"

En tales ordenamientos tal y como se observa le habla de Policía Judicial, lo cual nos da una idea al tener de lo expuesto en Relación a la división de poderes que tal Institución pertenece efectivamente al Poder Judicial; situación errónea y que obliga a una confusión de poder y de funciones.

Si bien es cierto que en un principio refiriéndome a la creación del Ministerio Público y de la policía judicial, sus intervenciones referentes a la investigación del delito se reducían a las actuaciones del comisario de Policía; a revisar estas y entregarlas a la Procuraduría para ser remitidas al juez de instrucción; cierto también lo es y puede afirmarse que quien reunía todos los elementos del delito, los de la responsabilidad del Agente y los de la participación de éste y de la víctima era el juez órgano creada precisamente por el poder judicial motivo por el cual el juez era autoridad y al mismo tiempo parte y todo gracias al pretexto de que siendo Policía Judicial se sustituía al Ministerio público en cuanto éste ponía en manos las diligencias practicadas por el comisario de Policía.

Tal situación fue la que motivó el proyecto de reformas, sobre Ministerio Público y Policía Judicial a la Constitu-

ción de 1857, reformas que llevó a cabo el Congreso Constituyente de 1916.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, Carranza expresó que había que darle al Ministerio Público el papel que el correspondía; que había que hacer que los jueces desempeñaran, también, su papel y no fueran jueces y partes.

Este fue el origen del artículo 21 de la Constitución, artículo que pone en manos del Ministerio Público y de la Policía Judicial la persecución de los delitos y en manos de la Autoridad Administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Al expresar tal cosa el artículo 21, marcó los lineamientos de la organización policiaca en México.

Dos campos son los de la Policía; uno el cuidado del buen orden de la ciudad; el otro, la persecución de los delitos.

La palabra "Policía", como sabemos, viene del griego "polis" es decir ciudad. Guardar el buen orden de la Ciudad, cuidar de la tranquilidad de sus habitantes, es función policia

ca; pero cuando se agrega a esa función la de perseguir el delito, es decir, comprobarlo y comprobar también la responsabilidad y participación de quien lo cometió y de la víctima, es éste un matiz que la aproxima en sus funciones a las del Juez.

La Constitución al poner en manos, exclusivamente del Ministerio Público y de la Policía, la persecución del delito, transformó la institución jurídica francesa en una institución mexicana.

En Francia lo mismo son Policía Judicial los Jueces, que los magistrados, que los Guardas Campestres, que los Comisarios de Policía. Todos "Investigan los delitos, reúnen pruebas y ponen a sus autores a disposición de los tribunales encargados de castigarlos", dice el artículo 8º del Código de Instrucción Criminal en Francia.

En México, únicamente el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir el delito y el delincuente. Sólo ellos corresponden su comprobación. De donde resulta que el hacerlo según Javier Peña y Palacios "La Policía es judicial por el valor de sus Actos, por lo que valen y por sus efectos Jurídicos que producen", sigue diciendo el referido Autor que: como el acto que ejecuta el Ministerio Público y la Policía Judicial produce como efecto la comprobación

de elementos que lo mismo pueden ser del delito, que de la responsabilidad de quien lo cometi6, o de su participaci6n o la de la v6ctima, si comparan tales efectos con los que producen los actos que el Juez ejecuta, resulta que son de la misma naturaleza por los efectos que producen.

El acto que ejecuta la Polic6a Judicial es como si lo ejecutara el Juez. Su valor es el mismo y asi lo reconoce la ley cuando expresa: "Las diligencias practicadas por el Ministerio P6blico y por la Polic6a Judicial tendr6n valor probatorio pleno siempre que se ajusten a las reglas de este C6digo". Lo mismo sucede en el fuero federal: el C6digo Federal de Procedimientos expresa: "Las diligencias de Polic6a Judicial ... no se repetir6n (por los tribunales federales), para que tengan validez". (Art6culos 286 del C6digo procesal com6n y 145 del Federal).

Es por eso que, afirmamos, que los actos de Polic6a Judicial producto del ejercicio de sus funciones, tienen los mismos efectos que los de la facultad jurisdiccional y, es por eso que, tales actos la ley les da valor probatorio pleno.

En cuanto a los dem6s polic6as el ejercicio de sus facultades no produce esos efectos. Desde luego porque quienes las dirigen, no tienen en su poder la acci6n persecutoria

del delito. La persecución del delito no está encomendada a la autoridad administrativa. Lo contrario sería confundir esa acción con la misión del cuidado del buen orden de la Ciudad.

Al determinar la Constitución que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial la persecución de los delitos y a las autoridades administrativas el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía delimita, de modo claro, las dos funciones objeto de esas dos policías.

La de la primera garantizan la reunión de todos los elementos para la correcta aplicación de la pena al delincuente y la segunda es sólo una misión de tutela, la que tiene encomendada, constituye una gestión que se limita a proteger, mantener, conducir y desarrollar una necesidad pública; el orden de la Ciudad.

La Policía Judicial es Judicial como lo hemos visto no porque esté bajo el mando del Ministerio Público, o porque a través de éste pueda utilizarlo el Juez, sino por la naturaleza de las funciones que desempeña, las facultades que ejerce y el efecto que produce su ejercicio.

Lo policiaco que le compete es recoger los datos

sobre el delito, el delincuente o la víctima. Mantener el orden del lugar del delito. Lo judicial está en que no sólo recoge esos datos, reúne esas pruebas, sino que tiene el poder, la facultad, de hacer que se conserven, que tengan validez, que produzcan efectos jurídicos, al darse, con ellos, por comprobados los elementos del delito, los de la responsabilidad del agente, su participación en el hecho delictuoso y la del sujeto pasivo.

Al disponer la Constitución que queda encomendada la persecución del delito exclusivamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial el castigo de las infracciones de Policía a la autoridad administrativa, los Estados que integran la Federación, deben ajustar y así lo han hecho, la organización de sus policías a lo dispuesto en el precepto constitucional" (465).

No obstante lo anteriormente expuesto por Piña y Palacios, considero que la denominación de judicial es incorrecta por lo expuesto al inicio de este apartado, es decir no pertenece a un tribunal superior de justicia ni mucho menos a un órgano administrador de la justicia como lo es el juez y que conforma al poder judicial.

(465) Pina y Palacios Javier. "Bases fundamentales de la organización de la policía en México". Revista de Derecho Penal. PGSDF. 4a. Epoca No. 13. Julio-Septiembre de 1974.- Pág. 137 y siguientes. México 1974.

Para aceptar lo anterior hay necesidad de saber que se entiende por "judicial".

"Lo judicial toca a la judicatura; actúan jueces y escribanos; así decimos: procedimientos judiciales; lo judicial es la curia, una organización" (466).

"Judicial. Relativo al juicio, a la administración o a la judicatura.

Judicatura. Colectividad integrada por los funcionarios públicos que tienen a su cargo la administración de la justicia como titulares de la función jurisdiccional" (467).

De tales definiciones, congruentemente podemos afirmar que el policía nunca es judicial porque no actúa dentro de la judicatura, es decir dentro de la organización judicial, ni mucho menos administra justicia ya que no es titular de la función jurisdiccional; él simplemente es un auxiliar del Ministerio Público para perseguir delincuentes y ejecutar ordenes del juzgador y si entramos como lo manifiesta Piña y Palación al valor de sus actos y diligencias practicados,

-
- (466) Barcia Roque. Sinónimos Castellanos. Undécima Edición, -- Editorial, Sopena Argentina. Pág. 309. Buenos Aires, 1971.
(467) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Quinta Edición. Págs. 252 y 253. México, 1976.

caeremos en la situación de que las mismas carecen hoy en día de todo valor probatorio, tal y como lo analizamos en el capítulo IV; en este sentido es incorrecto hablar o mencionar al juez, como juez policía o juez persecutor del delincuente ya que no es esa su función, en otras palabras no rebaza otras funciones que no le corresponden, como lo pretende la policía al aceptar tal denominación, sin pertenecer al órgano judicial.

En el régimen federal los obliga y es así como en el Distrito Federal y en los Estados se tienen dos policías: la policía judicial y la policía preventiva encargada ésta, por su carácter administrativo, de la persecución de quienes violen los reglamentos administrativos y de policía, violaciones que alteran el buen orden de la Ciudad.

El propio régimen federal al distinguir entre los derechos y los deberes de los Estados y los de la Federación marca otra división que debe tenerse en cuenta para la organización de toda la Policía Judicial: En efecto el artículo 21 no distingue entre persecución que debe llevarse a cabo de los delitos del orden común y de los delitos del orden federal.

La infracción a las leyes penales federales y por la otra parte a las penales del orden común obligan a la or-

ganización, por una parte, de la Policía Judicial Federal y por la otra a la de la Policía Judicial orden común, destinada aquella a la investigación y persecución de los delitos federales y ésta a la de los delitos del orden común que se cometen en el Distrito Federal o en los Estados de la República.

Para armonizar las actividades policiacas, la ley ordena que la Policía Preventiva, es decir, la policía administrativa que cuida del orden de la ciudad, es auxiliar de la Policía Judicial tanto de la que depende de la Procuraduría del Distrito como aquella que depende de la Procuraduría General de la Nación.

Por otra parte la Policía Judicial del Distrito Federal a su vez es auxiliar de la Policía Judicial Federal. Ello obedece a que, quienes pueden tener conocimiento del delito en el momento en que éste tiene lugar, pueden ser la Policía Preventiva o la Policía Judicial del fuero común y tratarse de un delito del orden federal. Esas dos policías actuarán en auxilio de la Policía Judicial Federal. Los responsables serán conducidos ante las delegaciones del Ministerio Público del orden común, las que como decimos, en auxilio del Ministerio Público del orden federal, practicarán las primeras diligencias y hecho esto las remitirán al Ministerio Público Federal para su continuación.

De acuerdo con las disposiciones legales del orden federal como ya hicimos notar, no hay necesidad de que ni el Ministerio Público, ni la Policía Judicial federales, repitan tales diligencias.

En conclusión la organización de la Policía en México tiene como base un precepto constitucional que ordena que tanto el Ministerio Público del orden común como el del orden federal y las policías judiciales del orden común y del orden federal tienen encomendada la investigación del delito y la persecución de los responsables, siendo auxiliares de ambas las policías preventivas o sea las encargadas del buen orden de la ciudad.

La disposición constitucional obliga a los Estados a seguir en la organización de sus policías ese proyecto y es por ello que nos encontramos con que cada uno de los Estados, cuenta con un Policía Judicial dependiente del Ministerio Público y una Policía Preventiva de carácter administrativo.

En este Sentido lo que queremos dejar definitiva y objetivamente acentado es que debe dársele otra denominación a la Policía Judicial, intentandose con ello modificar el artículo 21 constitucional porque además de existir la necesidad de cambiar el concepto de judicial, considero que tec-

nicamente y desde el punto de vista jurídico esta mal redactado; claro esta, que con ello, no pretendo criticar a los constituyentes del 17 ni comparar las situaciones vivenciales de aquella época con la actual ya que ellos fueron quienes precisamente nos dieron luz sobre la tremenda obscuridad en que se hallaba tanto el Ministerio Público como el policía, tal y como lo hemos constatado en el recorrido histórico que llevamos a cabo en el capítulo II. Por ello pretendo aunque brevemente profundizar sobre el artículo de referencia ya que al llevarse a cabo las modificaciones técnicas, por obviedad el órgano policiaco se verá delimitado en cuanto a una extructuración, organización, poder y funciones, veremos pues:

El Artículo 21 constitucional textualmente nos dice:

"La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial la persecución de los delitos incumbe al ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la etc."

En el párrafo de este artículo nos damos cuenta por principio del señalamiento que se hace con respecto a la imposición de las penas, en el sentido de que sólo la autoridad judicial es decir jueces y magistrados podrán ejecutarla,

lo cual corroborará lo que se ha venido sosteniendo en este apartado sobre lo que significa y representa el poder judicial y el concepto judicial.

Por otro lado se habla de que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público. Esta institución a mi entender tiene como objetivo primordial, recabar todos los medios de prueba para poder constituir la llamada Averiguación Previa y consecuentemente si encontrare elementos que formaron el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado consignar la referida averiguación ante el juzgador para que este, libre la respectiva orden de aprehensión si a su juicio se dieran los elementos necesarios de la conducta realizada. Más el Ministerio Público jamás lleva a cabo la acción persecutiva desde un punto de vista material de los delitos. Creo yo que es aquí donde se inician los problemas técnicos del referido numeral constitucional, en cuanto a redacción, ya que en este artículo lo que tal vez se quiso decir es que al Ministerio Público le corresponde la Actividad Investigadora como principal y primera función y la segunda; el ejercicio de la acción penal; funciones que justifican las actividades inherentes a dicha institución, estableciéndose con ello los límites de la seguridad jurídico de los habitantes del país.

Esta doble función que la teoría procesal admite del Ministerio Público constituida en 2 facetas, no se manifiestan ni se señalan en el artículo 21 constitucional. Formal y materialmente, las referidas funciones tienen un carácter administrativo; es, formal no porque depende del poder ejecutivo y es material en atención a que el Ministerio Público al llevar a cabo la investigación y ejercitar la acción penal lo hace en actos propios, o lo debería hacer de esa manera, sin que exista substitución, convirtiendo su actuación en administrativa y no judicial. La actividad investigadora es requisito "sine que non" para el ejercicio de la acción penal, es decir sin la investigación no podría darse la acción.

Si dogmática y jurídicamente, se habla de que corresponde al Ministerio Público la investigación; porque no incertar dicho concepto que como tal delimitaría tácitamente dentro de nuestra carta magna, una de las funciones que en si compete dicho organismo, independientemente, de que en la práctica, jamás o casi siempre nunca el Ministerio Público, recurre al lugar de los hechos; jamás se preocupa en llevar a cabo aunque minimamente actos investigatorios, pesquisas, etc., en el lugar donde precisamente se llevó a cabo la o las conductas ilícitas, intentando con ello, recabar en lo que más se pueda, todos los elementos necesarios y exigidos para la conformación del cuerpo del delito y de la presente responsabilidad.

Ahora bien, si no cumple con esta vital función, mucho menos llevará, o intentara llevar a cabo la acción persecutoria, ya que entendida esta como: "el acto de acosar; querer alcanzar al que huye de la acción de la justicia; o acción emprendida contra el autor supuesto o real de una infracción penal;" es y representa una función directa y exclusiva para la Policía Judicial.

Ni en la exposición de motivos del proyecto presentado por Venustiano Carranza en la constitución del 57, ni en los debates del congreso constituyente del 17 se observa algún comentario, sobre lo que debería entenderse como acción persecutoria por parte del Ministerio Público; solo la ubican como una función importante a ejecutar por dicha institución. Quizá lo que quizá decirse, es que como función principal a dicho organismo, le correspondía la acción de investigación y que en base a lo recabado de la misma, tendría la amplísima facultad de acusar, siendo así el complemento ideal y objetivo de las funciones Ministeriales; en cambio el anexo que se hace sobre policía judicial en ese segundo párrafo del citado 21 constitucional, es correcto al acentar que le corresponde la acción persecutoria a la policía judicial.

No obstante lo anterior y analizando textualmente el precitado artículo, encontramos otras fallas tóxicas, en

el sentido de que a los delitos no se les persigue; se buscan o se investigan los elementos que conforman un determinado ilícito, como por ejemplo, el rapto, cuyo bien jurídico a proteger es la libertad sexual individual y sus elementos a investigar por parte del Ministerio Público, como función innata a él serían: La acción de sustraer o retener a una mujer; que dicha sustracción o retención de la mujer sea para satisfacer un deseo erótico o para casarse. Si no llegaran a reunirse estos elementos es decir a comprobarse dentro de la real y efectiva investigación dogmática y material del Ministerio Público, no habría conducta ilícita y por consecuencia la no configuración típica del delito. ¿Pero que pasa en la realidad?, el Ministerio Público, por sus múltiples ocupaciones personalísimas o por su abundante trabajo ya rezagando y por no se cuantas cosas más, jamas o rara vez va al lugar de los hechos, solo se conforma con los datos recibidos por la policía, incluso o casi siempre mal hechos, por no contar con los conocimientos para llevar a cabo tales diligencias, motivo por el cual, el juzgador, ante tan deficiente consignación, no del policía porque no es función de ellos constituir la averiguación y consignar, sino del Ministerio Público, o bien es negada la orden de aprehensión o es puesto en libertad el detenido, amén de que sus subsecuentes diligencias como por ejemplo; la denuncia formal de la querrelante, ofendida, del marido o de quien ejerza la patria potestad

o tutela, según nuestro delito en ejemplo; esta redactada técnicamente mal; no la motivo e incluso ni siquiera la fundamenta como sucede en multitud de casos y con tales fallas es obvio que ni siquiera, esa función tan directa y objetiva como lo es, la investigación y recabación de los elementos de prueba del ilícito cometido pueda llevarla a cabo y concluirla felizmente, y no se diga de los demás documentos que también olvido incertarlos o analizarlos para comprobar que iban bien requisitados en su averiguación, como por ejemplo, el acta de nacimiento; el certificado médico legal del examen ginecológico, el siquiátrico, etc., incluso, no da fe de tales lesiones en la agraviada; son motivos y razones suficientes para que de esa manera pueda configurarse la conducta ilícita, amen claro esta de analizar y recabar otras tantas diligencias que tendrá que llevar a cabo y que no las realiza.

Con todo ello, nos damos cuenta que el Ministerio Público y disculpen la expresión nopuede con el paquete sobre el ejercicio de la acción investigatoria y por consecuencia no podrá tampoco con la acción persecutoria como se lo señala la constitución.

En consecuencia y en este orden de ideas, nivel Ministerio Público ni siquiera la policía judicial persiguen delitos ya que jurídicamente, sería incorrecto decir o anexas

en una consignación sin detenido, que el policía judicial anda persiguiendo al delito de rapto, o al de Homicidio, etc.; a quien perseguirá si hubo elementos que conformen la conducta ilícita es precisamente al ejecutor, es decir infractor y por obviedad se dirá y así se estiló, que a quien se persigue es el raptor o al homicida; pero desgraciadamente en nuestro país por principio no se lleva a cabo la acción investigatoria e indagatoria; los pesquisas minuciosas de toda una serie de pruebas o elementos que conllevan al ministerio público a conformar su averiguación y consignarla ante el juez, para que este a su vez, ordene la pronta captura del infractor; y sucede todo lo contrario, se mandan al diablo los investigaciones, que casi nunca se realizan argumentándose que estas; constituyen pérdida de tiempo; excesivos gastos etc, etc y simple y llanamente se detiene al presunto responsable por mera intuición, u olfato policiaco como algunos agentes han denominado a tan injusta acción; en consecuencia en México constante y diariamente se están violando preceptos constitucionales sobre garantías Individuales al detener primero e investigar después, situación fáctica que por muchas décadas no hemos podido rebazar, ni los funcionarios encargados de tales instituciones ministeriales, ni los legisladores, ni los abogados y estudiosos del derecho ni mucho menos los policías que nunca y jamás han pasado por una aula escolar o academia policiaca para recibir los mínimos conocimientos juri-

dicos para el ejercicio pleno y legal de sus funciones.

Por consecuencia y con los anteriores razonamientos podemos llegar a ciertas conclusiones necesarísimas para acentuar aun más el hecho de que no debe llamarsele judicial a la policía, porque de tal denominación se denota que este organismo perteneciere al poder judicial y que por obviedad tendría según dicho concepto, entre otras funciones asignadas, la de pertenecer a un tribunal judicial y la de administrar justicia e imponer sanciones.

Del estudio del precepto constitucional, tantas veces citado, sustraemos la incorrecta e incompleta oración referente a las funciones delegadas al Ministerio Público y a la Policía; es decir no es explícito ni congruente con tales organismos ya que queda como acto y función obligatoria para el Ministerio Público y para la policía la de Perseguir delitos situación errónea ya comentada y dilucidada ampliamente en el capítulo donde se estudian las funciones que le corresponden a la policía; razón por la cual caemos en tremendos errores, vicios y deficiencias de índole procesal o incluso de procuración y administración de justicia que aunque lo observamos a diario, a nadie al parecer le interesa o bien se intenta detener. Por otro lado, para que tanto la suprema Corte de Justicia como el juzgador le den valor probatorio pleno

a las diligencias practicadas por el policía, estas deben estar bien constituidas y además bien recabadas, es decir conjuntadas legalmente, de manera minuciosa para tal fin; sin vicios o bien que hayan sido sustraídas por medio de la violencia física o moral; por medio de torturas etc; pero para lograrlo es urgente que nuestros policías tengan conocimientos jurídicos criminalísticos, de procedimientos penales etc; es decir que sean peritos en la materia pero que de esa manera sus actos y actas levantadas tengan credibilidad y así puedan dárseles valor probatorio pleno por las autoridades judiciales.

Ahora bien si el que delinque fue detenido, inflagranti, considero que no existirá problema alguno, más sucederá lo contrario, si una vez consignada la averiguación y librada la orden de aprehensión por parte del juzgador, se tenga que llevar a cabo la función que el 21 constitucional señala tacitamente es decir, la de perseguir o mejor dicha llevar a cabo la acción persecutoria; acción que ira enfocada al que ya delinquo y no se perseguirá al delito, por los razonamientos ya expuestos y comentados con anterioridad, ya que ante un análisis lógico jurídico tal y como lo intentamos con antelación, se persigue al autor de una conducta ilícita señalada expresamente en nuestros ordenamientos constitucional y constituido en el Derecho Penal, conformandose así, el tipo y la tipicidad del referido delito..

En consecuencia y como conclusión al presente apartado, propongo, se modifique el artículo 21 constitucional, señalándose en el mismo, las funciones explícitas que le corresponden al Ministerio Público y dándole otra denominación a la policía judicial con un concepto distinto en el que se enclavite lo que en verdad representa para la sociedad y consecuentemente no exista confusión de funciones, ni con su jefe inmediato como lo es el Ministerio Público, ni con los tribunales (magistrados y jueces) que conforman al poder judicial. AL reformarse dicho artículo, se tendrán que modificar los relativos al código de Procedimientos penales y leyes organicas de la Procuraduría.

Sin intentar demostrar rasgos legislativos humildemente propongo la siguiente redacción del multicitado artículo, relacionado con el párrafo en estudio y con las modificaciones ya expuestas.

"LA IMPOSICION DE PENAS ES PROPIA Y EXCLUSIVA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL. LA INVESTIGACION DEL DELITO Y EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL, INCUMBE AL MINISTERIO PUBLICO QUIEN AUXILIADO POR LA POLICIA TECNICA Y CIENTIFICA, LA CUAL ESTARA BAJO LA AUTORIDAD Y MANDO INMEDIATO DE AQUEL: LE CORRESPONDERA: PERSEGUIR, ARRESTAR, PRESENTAR Y REAPREHENDER AL DELINCUENTE; ASI COMO TAMBIEN, EL LLEVAR A CABO LA ACCION INVESTIGATORIA DE TODOS Y CADA UNO DE LOS ELEMENTOS QUE CONFORMEN EL DELITO

COMETIDO. COMPETE A LA AUTORIDAD ETC"

De esta manera considero que congruentemente se remarcan las funciones jurídico procesales, para el ministerio público y para la policía, a quien al mismo tiempo, se le da ya otra denominación en lugar de judicial, con el fin de evitarse confusiones en cuanto a sus funciones-legales y así se le motive a prepararse académicamente al sentirse con tal denominación: Investigadores, técnicos pero además científicos en la búsqueda de los elementos que estructuren la conducta delictiva y luchen con más amor y vocación de justicia contra la delincuencia; para así cumplir con sus principios rectores para lo cual fueron creados; es decir; "el de custodiar los intereses axiológicos y materiales de la sociedad.

En resumen diré que en México hay necesidad de reestructurar toda la organización policial, evitando con ello confusiones y así retornar la creación de toda una gama de grupos policiacos que sin estudiar y sin una buena dirección, caen en las redes de la corrupción, agregándose también, al ámbito delincencial en lugar de contrarrestarlo. En mi concepto solo deben de existir 2 tipos de Policía: la preventiva y la técnica y científica. De la primera solo podemos decir que se dedicará a prevenir toda conducta ilícita que este a su alcance dentro del desempeño de sus funciones cotidia-

namente; en la calle, en las empresas en el transporte, en la vivienda, en sus barrios y colonias etc. Por cuanto hace a la científica de ella ya se tiene conocimientos desde 1894 época en la que nace con la actuación de un juez instructor cuando Hans Gross escribe su Manual de juez de instrucción como sistema de criminalística, que es el punto de partida para fundar una rama hasta entonces inédita de las ciencias penales, la criminalística, de la que necesita siempre la policía judicial, porque es la base técnica de las ciencias de la pesquisa. El fundador de esta disciplina afirmó que las ciencias progresan con el uso y aplicación del método experimental, y aplica los dos recursos fundamentales de las ciencias positivas, la observación y la experimentación, y hace que la instrucción se oriente por senderos científicos.

Tres finalidades importantes tiene la policía técnica y científica. La primera, que ningún delito quede impune, y ya hemos visto que desgraciadamente en nuestro país esta finalidad no se cumple, porque la regla es la inversa, que el crimen quede sin castigo; luego, la policía judicial está en crisis. La segunda finalidad es la de impedir que un inocente sea sentenciado y, la tercera, reunir las pruebas de convicción de los delitos, pues ya debemos considerar superada la etapa en que a la confesión se le consideraba como la reina de las pruebas, lo que condujo, y desgraciadamente

sigue conduciendo, a que la policía aplique tormento para obtener confesiones. La cámara de tortura, que fue la antesala de muchos tribunales del pasado, debe ser sustituida por el laboratorio. En la medida que se usa más el laboratorio se aleja la tortura aplicada al delincuente. Ya hemos visto cómo la criminalidad evoluciona hacia la astucia y como desgraciadamente nuestra policía se queda sin usar la inteligencia que en este caso dan la preparación, la técnica y el laboratorio.

El querido maestro don Constancio Bernaldo de Quiroz estableció tres etapas universales en la evolución de la policía. La primera etapa, la de la policía criminal, equivoca o corrompida, ejemplificada por Vidocq, en que el delincuente se convierte en policía y utiliza a otros delincuentes como "confidentes" para aclarar los crímenes. Es decir se forma un vaso comunicante entre el hampa y la policía y ambos se confunden. La segunda etapa es la etapa empírica, en que se evita que los delincuentes lleguen a ocupar los puestos de agentes de la policía. Y la tercera la etapa científica, en que se selecciona a los agentes, se les entrena, se les prepara, se les supervisa, se les organiza y se les dota de equipos técnicos apropiados.

¿En cuál de las tres etapas de evolución se encuentra

nuestra policía? Según el organismo a que uno se refiera, entre la primera y la segunda; y en cuanto a la tercera, es una meta lejana que entra en la categoría de los sueños o las ilusiones. La anterior no es una afirmación hecha a la ligera y temeraria, sino toda una realidad. En este sentido ha habido en nuestro país gente preocupada por la creación de una nueva policía, ya que desde 1942 se han llevado a cabo congresos relacionados con la policía. Un ejemplo de esto, es el realizado ciertamente 1942 denominado "Primer Congreso Nacional de Policía, verificado en México con un tema tan importante como lo es la Identificación: Establecimiento de un registro de identificación de delincuentes, con el propósito de controlar la delincuencia del país. Fue la Secretaría de Gobernación quien presentó la presencia correspondiente, bajo el título: "La formación de un casillero judicial nacional en la Secretaría de Gobernación, que con aplauso general fue aprobada por unanimidad.

En 1945 se verifica en Guadalajara el Segundo Congreso Nacional de Policía y en la potencia presentada por la policía de aquel estado, se da un paso atrás con relación

a la ponencia de la Secretaría de Gobernación, pues se concluye y se aprueba por unanimidad: centralizar en la capital de cada estado todas las fichas signalísticas decada-tilares de los delincuentes de cada estado. Y que en cada capital de estado se cree un laboratorio de criminalística e identificación, bajo cuyo control quede el archivo de archivo de antecedentes criminales. Teóricamente se corrige el paso dado atrás, en 1952, con motivo de la celebración del Congreso Nacional Penitenciario en que claramente se concluye; recomiéndese y púgnese por el establecimiento del casillero nacional, como necesidad absoluta y urgente. Con estos Congresos se dió un gran avance en materia policial, principalmente en cuanto a la administración de justicia al establecerse el casillero criminal nacional. Aunque en la actualidad y a partir de 1955, se dejaron paralizados los estudios de la policía en México en todos los congresos nacionales relativos al crimen se ha señalado la importancia de estas circunstancias y por consecuencia las conclusiones van siempre enfocadas a la necesidad de estructurar una nueva policía.

La creación de esta policía científica no debe quedar como un instrumento en la categoría de una remota y lejana ilusión o de un bello sueño ya que hasta nuestros días debemos

considerar tal omisión como otra crisis del Estado frente al Derecho.

Hemos dicho que no puede haber justicia en nuestros días sin el concurso de la técnica, sin la colaboración del hombre de ciencia y de conciencia, y los servicios periciales están abandonados, sin ciencia y muchas veces sin conciencia. Los peritos de tránsito son improvisados al igual que los peritos en el examen técnico de documentos y se trafica con los dictámenes de unos y otros. Por excepción existe algún perito en balística y algún otro en química legal, pero son la excepción y están relegados a la enseñanza teórica en cátedra, pues no tienen función pericial. Los valuadores, los traductores, los peritos en incendios y en siniestros se improvisan. Cuando mucho, en estos casos, se llega a la etapa empírica que describe don Constancio Bernaldo de Quiróz. No basta ser profesionista para ser perito. No obstante tener el título de médico cirujano y partero para desempeñar el cargo de médico forense, y en todo nuestro país el médico forense se improvisa. Por ello, no solo el policía técnico científico debe prepararse para ser más objetivo en sus apreciaciones y actuaciones judiciales; sino también el Abogado, el Ministerio Público, el juzgador; auxiliándose para lograr a tal objetivo; de médicos forenses; químicos, peritos en balística, grafoscopia, sangre, etc., a través de cursos de Actualización e intercambio académico entre facultades

e Instituciones gubernamentales, principalmente entre las facultades de Derecho y su respectivo posgrado; la de Medicina y Química con la Procuraduría General de la República y las de los Estados, y por supuesto con los tribunales superiores de justicia y la Suprema Corte, para que de esa manera exista una función y actualización de conocimientos cuyos beneficios serán recogidos por la sociedad al tener una adecuada y justa administración y procuración de la justicia.

No obstante tales anhelos, y propósitos dentro de éste tópicó, podemos decir que en México, se carece de los técnicos y de los científicos tan necesarios e indispensables para lograr una administración de justicia, ya que al no existir estos mucho menos los equipos apropiados y necesarios para la culminación de tan importante función de cualquier país. De allí la importancia y la necesidad de crearse una Policía técnica científica en México y el establecimiento de una Licenciatura Universitaria, encaminada al fortalecimiento de uno de los organismos de mayor peso jurídico y Procesal como lo es la Policía.

Ante tales deficiencias por todas partes se afirma que la justicia penal está en crisis. ¿Sus principales causas? Un desequilibrio notorio entre las necesidades de protección social de las colectividades modernas y un sistema legal y penal cuyas estructuras y contenido fundamentales, determina-

dos hace más de un siglo, no han sufrido alteraciones esenciales, pese a las múltiples reformas efectuadas desde entonces.

La investigación criminológica reciente nos muestra, entre otras cosas, que:

- Los códigos y las leyes penales no suelen corresponder a las necesidades contemporáneas, presentan en general un aspecto conservador y las más de las veces son preparados con escasa o nula participación del público;

- No existe ninguna prueba científica del valor intimidante de la pena, a pesar de lo cual legisladores y jueces siguen creyendo en los poderes mágicos de la disuasión;

- Las teorías retributivas y expiatorias se basan en ficciones y mitos, así como en una concepción del hombre totalmente desacreditada por la ciencia moderna;

- No se puede afirmar que la experiencia del castigo intimide al delincuente castigado;

- Gran número de delitos no son comunicados a la policía o al ministerio público por la víctima;

- Los tribunales, inundados de causas, no pueden estudiar con seriedad todos los expedientes, lo que no les impide seguir manteniendo una actitud represiva ("castigar es un deber");

- La mayoría de los jueces sólo poseen una formación jurídica, inadecuada para considerar, sobre todo en el mundo complejo de hoy, las implicaciones económicas, sociales y criminológicas del delito y de la sanción que eventualmente pronunciarán;

- Las penas clásicas no parecen haber probado la eficacia que de ellas esperaba el legislador (el porcentaje de reincidentes es bastante elevado, la mayoría de los condenados son insolventes);

- El tratamiento dispensado en los establecimientos penitenciarios ha dado hasta ahora mediocres resultados;

- El tratamiento puede ser eficaz si la administración penitenciaria determina el tipo de intervención que conviene más a cada categoría de delincuentes y de situaciones;

- Las soluciones alternativas al encarcelamiento consistentes en utilizar los recursos de la comunidad son menos costosas y más eficaces para prevenir la reincidencia;

- Los programas tradicionales de prevención de la delincuencia son en gran parte ineficaces;

- Ciertas medidas sociales aplicadas para hacer disminuir la delincuencia (desempleo, utilización de ocio) no han conseguido plenamente el objetivo perseguido;

- La imagen pública de la administración de la justicia penal es bastante negativa, reprochándosele en particular su lentitud, su carácter abstracto y vetusto, su desigualdad (sobre todo respecto a las clases más desfavorecidas), su inconsecuencia (demasiada severidad o excesiva indulgencia), a veces su falta de independencia respecto al poder ejecutivo e incluso su carácter criminógeno.

Por otra parte, según las recomendaciones hechas por diversas comisiones nacionales nombradas en algunos países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia) para estudiar estos problemas, el sistema de justicia penal debiera tener en cuenta los siguientes objetivos:

- Ser accesible a todos, representar verdaderamente la voluntad profunda de la población y tomar rápidamente en consideración la evolución de la sociedad a la que deberá aplicarse;

- Profesar en sus principios y practicar en su acción concreta un profundo respeto de la persona;

- Considerar únicamente como criminales aquellas conductas que constituyan una amenaza grave para la sociedad y no puedan resolverse mediante el recurso a otros medios legales o sociales;

- Reemplazar la acción penal por soluciones más constructivas basada en la comunidad;

- Limitar la utilización del juicio penal tradicional, reservándolo para los casos más graves y serios y sometiendo las demás causas a otras soluciones en las cuales prevalecerá la despenalización;

- Restringir el recurso a la pena en general y a la pena de prisión en particular, con vistas a reducir los sufrimientos y costos que tales medidas llevan consigo y potenciar la utilización de sanciones más positivas.

Con respecto a la policía, la investigación criminológica nos ofrece los siguientes datos, de gran interés para cualquier reestructuración de dicha institución;

- El factor más determinante para solucionar un

crimen es la información que la víctima o los testigos transmiten al agente de patrulla que se desplaza inmediatamente al lugar de comisión del hecho delictivo;

- La solución de los delitos se debe a menudo a investigaciones policiales rutinarias;

- La mitad de los arrestos efectuados por la policía lo son por los de policía judicial;

- El incremento de los efectivos de patrulla no tienen ningún efecto ni sobre la tasa de criminalidad, ni sobre el número de arrestos ni sobre la satisfacción del público;

- El trabajo en equipo (patrulla-investigación) puede representar una estrategia policial eficaz y satisfactoria;

- Existe una relación significativa entre el tiempo de respuesta a una llamada y las posibilidades de detener al autor en el lugar de comisión de su delito;

- La opinión pública sobre la policía suele ser bastante desfavorable;

- El público considera que en general la policía no es competente, no le atribuye la misma eficacia en lo que respecta a la solución de delitos específicos;

- Las víctimas del delito se arrepienten a menudo de haber hecho intervenir a la policía, a causa del tiempo perdido y de los inconvenientes que para ellas suponen las consecuencias de la acción penal;

- Los policías se declaran insatisfechos del sistema judicial y penitenciario, de la colaboración del público, de las relaciones entre la base y las autoridades superiores, de la asignación del personal del sistema de evaluación de su trabajo, de las modalidades de promoción, de la administración del servicio y de la ausencia de mecanismos de consulta y de información con ocasión de la elaboración de las políticas generales de la institución y de los cambios que se efectúan en la misma;

- El público se considera insatisfecho de la falta de representatividad de la policía con respecto a la población, de la utilización del poder discrecional, de los abusos e incluso de las infracciones cometidas por numerosos agentes, del funcionamiento de los comités de disciplina y, en general, de la eficacia de la policía;

- Los costos de la policía en México son raquíticos y desproporcionados, motivo por el cual el rendimiento de la institución es tan deprimente y poco digno de confianza por el ciudadano.

Para José María rico, afirma que hay necesidad de contar con toda una serie de principios básicos para intentar llevar a cabo las reformas Pertinentes y estructurar así a la Institución Policiaca. Nos dice:

"Sin un cabal conocimiento de los diversos aspectos que acabamos de sintetizar no es posible elaboración los objetivos que a corto, medio y largo plazo deben regir la organización y el funcionamiento de cualquier servicio moderno de policía. Dichos objetivos han de basarse además en cierto número de principios fundamentales, que también se deducen de lo anteriormente expuesto."

Como cualquier otro organismo social, la policía debe además articular sus objetivos específicos referentes a la organización general del servicio, al presupuesto, al personal, a las funciones policiales, etc., alrededor de cierta filosofía general básica, para cuya elaboración parece indispensable un proceso previo de análisis y estudio de los principales indicadores sociales, que puedan relacionarse con la misión policial, de consultas acerca del público y de los

miembros del servicio, de adopción, aplicación, evaluación y revisión de las principales políticas del cuerpo. Si este proceso previo no se efectúa la determinación de una filosofía básica aplicable a la policía sólo podrá hacerse a partir de cierto número de intuiciones e ideas más o menos vagas y coherentes.

Si nos basamos en las intuiciones que hasta ahora nos muestran las investigaciones y experiencias realizadas sobre y en la policía, podemos avanzar -aunque sólo sea para fines de discusión los siguientes principios básicos que debiera regir cualquier servicio de orden público". (468)

Según el citado autor, estos principios son los siguientes:

"1. La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio.

Lo cual supone:

a) La existencia de una filosofía general mínima,

(468) Rico José María.- Policía y Sociedad Democrática Copilación. Editorial Alianza. Pág. 22 Madrid 1983.

aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal.

b) La cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

2. La policía debe estar al servicio de la comunidad siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce.

Ello implica:

a) Una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad.

b) La ausencia de cualquier tipo de ingerencia política indebida en las actuaciones policiales.

c) La colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

3. La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático.

Lo cual lleva consigo:

a) La desmilitarización del servicio.

b) Un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

c) La adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial.

d) La participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas y policiales.

e) La aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

4. La policía debe ser un servicio profesional.

Son criterios necesarios para un verdadero profesionalismo de los servicios policiales:

a) La limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad.

b) La formación especializada del personal.

c) La aceptación de profesionales civiles.

d) La creación y puesta en marcha de un plan de carrera.

e) La prioridad acordada a la competencia en la atribución de promociones, la cual debe prevalecer sobre la antigüedad en el escalafón.

f) La existencia de un código de ética profesional.

5. La policía debe reconocer la necesidad de la planificación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación.

En consecuencia:

a) La planificación administrativa y operativa de la policía, la evaluación de sus actividades y la investigación deben ser funciones permanentes del servicio.

b) Las principales etapas del proceso de planificación policial deben ser.

- La identificación de necesidades;
- El análisis y la investigación;
- La determinación de objetivos a corto, medio y largo alcance;
- La elaboración de una estrategia para su implantación;
- La consulta regular dentro y fuera del servicio;

- La evaluación periódica de dichos objetivos y estrategias.

c) Los objetivos de la policía deben corresponder a las necesidades de la comunidad, ser flexibles, realizables y mensuales.

d) La policía debe participar, en una planificación conjunta, con los demás servicios policiales del país y con las instituciones gubernamentales implicadas o interesadas por los problemas relacionados con las actividades de las fuerzas de orden público". (469)

Por último, agregó el citado autor que para la aplicación de los principios básicos que acabamos de exponer podrán tomarse en consideración diversos aspectos particulares relacionados con la organización y el funcionamiento de la policía, las más importantes de los cuales sintetizamos seguidamente.

ESTRUCTURA

La policía debe ser esencialmente un servicio munici-

(469) Rico José María.- Policía y Sociedad Democrática Ob. Cit. Pág.s (23 a 25)

pal, cuyo principal objetivo será dedicarse de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades del municipio. Su organización y administración deben conformarse a los principios modernos y reconocidos de gestión, recomendándose, desde un punto de vista operativo, la descentralización del servicio por distritos.

PROPUESTO

Deberá aplicarse el sistema de costos-beneficios sometiéndose además el presupuesto anual del servicio a controles flexibles y eficaces, tanto internos como externos.

RECURSOS HUMANOS Y FISICOS

Deberán establecerse criterios racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, promoción, destino y evaluación del personal policial. Se recomienda el reclutamiento de un personal representativo de la población (mujeres minorías) y poseyendo como mínimo un diploma de nivel secundario, cuya formación deberá efectuarse parcialmente en colegios y universidades y parcialmente en las escuelas de policía, la elaboración de programas de perfeccionamiento y de formación específica para determinadas funciones (gestión, planificación, investigación, sector juvenil, drogas, delitos económicos,

etc.), el establecimiento de un plan de carrera estructurado, la mejora de las relaciones entre la base y los superiores el reconocimiento del derecho a la libre sindicación y la exclusión del derecho de huelga.

Las características de un buen policía deben ser: la integridad, la disciplina, el espíritu de iniciativa, la imparcialidad, un adecuado equilibrio emocional, el valor, el tacto, la tolerancia y el buen juicio.

La proporción policía-ciudadano deberá de ser de cuatro agentes por cada mil habitantes.

En cuanto al equipo material deberá establecerse un sistema de selección y de prioridades en las llamadas y de comunicación con los demás servicios policiales. También deberá elaborarse una política de limitación del uso de armas.

FUNCIONES POLICIALES

Las principales funciones policiales deben ser: la prevención y la represión del crimen, el arresto de los delincuentes, el mantenimiento del orden público conformemente a los principios del derecho, la aplicación de las leyes y el control de la circulación. Dichas funciones deberán inter-

pretarse en un sentido estricto, de tal forma que en lo que se refiere a la lucha contra el crimen se dará prioridad a las infracciones consideradas como peligrosas a causa del daño infligido a la víctima, y en lo que respecta al mantenimiento del orden público la policía no deberá intervenir sino cuando dicho orden es amenazado por personas que recurren a la violencia o al terror. Se aconseja el establecimiento de comunicaciones estrechas con todos los organismos interesados por la prevención del crimen, así como la creación de un servicio de información pública sobre esta función policial. También se recomienda la elaboración de directrices uniformes sobre la utilización del poder discrecional de la policía y la adopción de procedimientos de control capaces de garantizar que cada miembro del servicio ejerce dicho poder discrecional conformemente a tales directrices.

Parece además oportuno alentar las políticas tendientes a la despenalización y a la aplicación de una estrategia global de intervención acerca de los jóvenes. Debe reconocerse finalmente la necesidad de la publicación de un informe anual detallado sobre las actividades del servicio.

CONTROL

Con vistas a eliminar, reducir, o corregir los posi-

bles abusos e infracciones cometidas por la policía, se impone la promulgación de un código de deontología el cual además de ser comunicado a la población, deberá ser incorporado a los programas de formación y a los exámenes de promoción. Con la misma finalidad deberá constituirse un comité de disciplina y de quejas, compuesto por tres policías y cuatro personas no pertenecientes al servicio. También deberá permitirse la presencia de un abogado en cada local de la policía, con la misión de asistir a los interrogatorios, informar a las personas detenidas de sus derechos y garantizar en suma que no se comete ninguna ilegalidad en el precinto; deberá asimismo autorizarse el libre acceso a los locales de la policía de los ciudadanos o de los grupos que lo solicitaren.

POLICIA Y PUBLICO

Urge finalmente elaborar programas de relaciones públicas y de colaboración de la ciudadanía en la lucha contra el crimen, así como realizar regularmente sondeos o consultas acerca de la población". (470)

Con los anteriores planteamientos, particularmente relacionados con la institución policial, demostramos que

nuestra sociedad, ha ido evolucionando al ritmo de otras del mundo, circunstancia indiscutible que abarca también crecimiento y el advenimiento de una nueva oleada de crímenes y delincuentes al tenor de los avances científicos y tecnológicos en donde precisamente nuestro derecho ha quedado un tanto razada para la solución jurídica de los mismos; por ello los servicios policiales al igual que los cambios que sufre nuestra sociedad, deberán fundarse de acuerdo a las necesidades presentes y previsibles de la década de los noventa con el fin de constituir una nueva filosofía policial apoyada mas a la realidad que la fantasía.

Todos los problemas teóricos y prácticos que en este trabajo se han planteado, quizá nos han sido resueltos con la eficacia que se hubiese requerido por lo numeroso y delicado sin embargo me siento satisfecho porque con el presente, intenté dar una idea más general sobre lo que fué ha sido y se será nuestra policía técnica científica para el futuro; sin olvidar que es precisamente la sociedad la que modelo a la policía y no a la inversa, puesto que una comunidad verdaderamente preocupada por sus miembros, tendrá el derecho y el privilegio de poseer una policía eficiente, técnica y científica acorde a la sociedad de donde se le dió su origen.

Concluyo el presente trabajo, con el pensamiento ¹²⁵⁴
expuesto en el Código de Etica del Policia del Estado de Cali-
fornia. U.S.A.).

"El deber fundamental del policia es servir a la
humanidad, proteger al inocente contra el engaño, al débil contra
la opresión o intimidación;

Al amante de la paz contra la violencia o el desorden,
respetar los derechos constitucionales de todos los hombres.

La libertad,

La igualdad y

La justicia".

CONCLUSIONES

PRIMERA. La sociedad mexicana en su devenir histórico ha pasado por toda una serie de etapas que le han complicado su estructura social, política, económica y jurídica, con lo cual se dificulta y hace más difícil, el hecho de penetrar al análisis de una determinada institución jurídica como es el caso que nos ocupa...la policía. La policía como tal ha sufrido grandes altibajas, según sea la época o el gobierno que este imperando; si la analizamos en la etapa prehispánica la encontraremos clara y definitivamente contemplada como la agrupación auxiliadora de sus Autoridades superiores inmediatas. Su función en sí ha cambiado muy poco, porque desde esos tiempos, su actividad ha tendido por lo general a perseguir y detener a los sujetos que han delinquido. Ahora bien la denominación que se le dió en esa época al policía como lo fue el de "Alguacil" entre los Aztecas, nada tiene que ver ni rompió con el molde jurídico del por qué y para qué fueron creados, es decir, su misión fué y seguirá siendo la misma, con la salvedad de que en nuestros tiempos tendrá que adaptarse a las circunstancias del mundo tecnológico y científico en que vivimos no obstante



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.

ello, lo cierto es, que su imperatividad, organización y funcionamiento, allí ha estado presente, sea cual sea la época, la cultura o sociedad de cualquier parte del mundo. Por ello al analizar algunos aspectos de la administración judicial de las razas o culturas mas avanzadas de esta etapa, al través de un recorrido exhaustivo para localizar y encuadrar al policía, reconozco y afirmo que el hombre policía o la organización de la policía constituyen una figura importantísima en el desarrollo de la humanidad, pero precisamente en la floreciente y apoteótica época como lo fué la prehispánica en México.

SEGUNDA. A partir de la conquista española, toda Institución Jurídica que haya existido en México, desapareció o quedó extinguida de manera definitiva, y el organismo de vigilancia y custodia que tenían los Aztecas, Mayas o Texcocanos, no tenían porque ser la excepción. Con la conquista, se empezó una nueva era estableciéndose una distinta estructuración Judicial y Policiaca en todos los ámbitos, destacándose con mayor objetividad en la colonia. En esta época las organizaciones sociales sufrieron endemoniados cambios que en verdad pocos individuos fueron los que los asimilaron y por consecuencia obvia,

se adaptaron a ellos. Se necesitaron cientos de años para que México encontrara la tranquilidad y la seguridad en sus nuevas Instituciones Jurídicas; fueron momentos difíciles, de grandes desórdenes, más que de pasividad; de momentos, tumultuosos que de un orden social y es que el trasplante tácito y rotundo que se llevó a cabo de estas instituciones traídas de otro mundo a la nueva España, produjo tajantemente toda una serie de revueltas y desconciertos para que el mexicano criollo las aceptara tan resignadamente. Es por ello que al no tener fé y confianza en estos novedosos tribunales como lo fueron, la acordada, la audiencia, el santo oficio etc., y los ejecutores de los mismos; el conquistado se desarraigara de sus hábitos, costumbres y de su tradicional aplicación de la ley, para así convertirse en el terror de la misma sociedad y que mejor camino le quedaba que la del bandidaje, organizaciones sociales que han sido consideradas como grupos de individuos que asaltaban y robaban para poder subsistir y así revelarse contra las nuevas organizaciones judiciales que les habían impuesto. todo ello afectó aún más la inestabilidad de un México debilitado, destrozado y saqueado, pero perfilado para un urgente cambio y un distinto desarrollo, económico y jurídico. No obstante tal reflexión,

considero que el bandidaje existió, sigue y seguirá existiendo y ya no, por motivos como los que con antelación señalamos, si no que con otro cariz, y otras denominaciones no sólo por quienes detentan el Poder sino por aquellos que están en contra del sistema establecido. ¿Será acaso que nos quedamos tan mal habituados a la época del pillaje a partir de la conquista?

TERCERA. Las diversas dictaduras del siglo XIX, pero principalmente las de Don Porfirio Díaz, remarcaron y dejaron huellas inborrables en el status social mexicano; fué sin duda, una cruenta etapa en donde los valores jurídicos de alto orden jerárquico, como la vida, la libertad, el honor, el patrimonio, la seguridad, etc., quedaron pisoteados y relegados para la clase mayoritaria y por si fuera poco, fué otro ilustre Presidente, refiriéndome a Don Benito Juárez, quien aún y con todas sus aureolas de Benemérito, influyó para corromper y hacer caer aún más los pocos valores morales y jurídicos existentes, de aquella sociedad al pactar y crear un grupo de policía con el fin de mantenerlo en el poder y establecer un supuesto orden; sin darle valor a ello, lo trascendental de esta situación radica en el hecho de que dicho pacto se efectuó con bandidos

y bandoleros; criminales y viciosos que no tenían ni moralidad ni principios, mucho menos les importaba el progreso de México; ante ello claro esta Porfirio Díaz, no hizo otra cosa que sostenerlos y seguir el mismo camino de Juárez para mantenerse en el poder y así establecer un orden social a idea y estructura de su forma de gobierno; pero tal orden no era el que se requería para una mejor vida de ese México agobiado y maltrecho en todos los sentidos, sino más bien para proteger los intereses propios de esa dictadura que imperaba y que dictaminaba sus propias leyes y principios, a fin de prolongar la vida gubernamental de un hombre que con astucia e inteligencia tuvo el dominio de nuestro país durante cuatro períodos.

CUARTA. El bandido hecho policía o viceversa, fué producto natural de una época que tan drásticamente se vió vinculada en México, siendo alterada por muchos políticos y militares que ansiaban el poder y para lograrlo tenía que utilizar a esta clase social, buscando el apoyo solidario en una Institución o grupo social que los representara, respaldara y además los protegiera de sus intereses y desmanes. Institución que con el tiempo llamaron "Policía Rural" y que para 1910 ya se encontraban debidamente

distribuidos a lo largo y ancho de la República con el único fin de mantener un supuesto equilibrio de justicia y un orden social tan alejado de la realidad que sólo les beneficiaba a dichos dictadores. Por ello afirmo que el policía desde todos los tiempos ha tenido y seguirá teniendo siempre una imagen de respeto por un lado, pero por el otro; de Autoridad, poder y mando, acentuándose en el siglo XIX, con mayor efectividad recalitrante no solo por denominarla Policía Rural, sino por el enfoque social que se le dió; por su forma de vestirla y engalanarla; por su creatividad fantasiosa y distintiva; por todos los atributos y honores que se les asignaba; por sus mitos y leyendas que de ella se contaba etc., circunstancias que motivaron y revolucionaron la mentalidad del pueblo mexicano quien ansioso de justicia, los admirara e incluso los viera como héroes nacionales, al considerarlos como el mismo México, aún y a sabiendas que la mayor parte de ellos, eran sustraídos de los grupos de bandoleros y bandidos más famosos de esa época. A esta policía rural se le consideró como la mejor del mundo, puesto que se le comparó con la de otros países, tomando en cuenta su heroísmo y arrogancia en el desempeño de sus funciones y en beneficio del pueblo a grado tal que Autoridades judiciales

como la de Canadá, Inglaterra etc., vinieran a México con el fin de observar su constitución y funcionamiento; claro está, tal mecanismo publicitario fue obra y producto del ingenio de Don Porfirio Díaz, para así mantener una mejor imagen nacional e internacional y por obviedad prepotencia y orden dentro de su etapa dictatorial.

QUINTA. Lo anterior nos induce a hablar con claridad y no cegarnos ante la verdad en el sentido de afirmar que tanto políticos como bandidos, criminales y bandoleros, en el siglo pasado fueron lo mismo; constituyeron grupos, si se quiere, pintorescos pero además mortíferos y determinantes para enclaustrar a la sociedad en una dictadura conflictiva y en un desarrollado desorden, sin importarles quien estuviese en el poder, y hacia dónde se dirigían los destinos del país, fueron grupos que intercambiaron sus posición, según sus intereses y por obviedad los del dictador o jefe inmediato en turno; fueron policías surgidos del mismo pueblo quienes precisamente determinaron la proporcionalidad del orden y del desorden; de la paz y de la discordia, de la tranquilidad y de la angustia; de las riquezas y miserias por las que atravesaron las clases más necesitadas de nuestro México; realidades multidimen-

sionales que resultaron imposible dejarlas ignoradas. Por todo ello y por un sin número de circunstancias, la policía, independientemente, de su denominación rango o sistema político, económico, jurídico o social al que pertenecieron o pertenecen, han y seguirán representando un tema escabroso pero de actualidad ya que sus múltiples facetas en las que se ve inbuído, sus propios intereses etc; harto difíciles y confusas para escudriñar, resultan ser un tópico muy complicado pero apasionante ya que todos esos escollos surgidos a raíz de la conquista y desarrollados en el siglo XIX, cuando hecho raíces el capitalismo y dió origen al nacimiento de una nueva era, como lo es el siglo XX de donde se desprendió también el surgimiento de otro prototipo de policía...es decir, la Policía Judicial.

SEXTA. Resulta incongruente llamarle a la Policía...judicial puesto que, por principio no pertenece al Poder Judicial y por consecuencia no esta dentro de sus funciones, el administrar justicia o imponer penas al dictarse una sentencia; por el otro lado porque lo judicial equivale conceptualmente a la judicatura, o carrera judicial en donde actúan jueces y magistrados durante un procedimiento judicial; lo judicial es la curia, es la organización o colectividad inte-

grada por los Funcionarios Públicos encargada de la administración de justicia; funciones que a la policía no le competen y que ni siquiera el 21 constitucional le indica o le señala para que de esa manera pudiese considerársele como órgano judicial ya que sus funciones que en si le competen son distintas y diferentes a la de un juez e incluso a las del Ministerio Público, por ello proponemos que se les denomine Policía Técnica y Científica con lo cual se intentaría abarcar las siguientes finalidades. Técnico viene del griego technikos de techne, arte, propio de un arte o ciencia en este sentido la denominación de Técnico, porque de esa manera se le enseñaría el conjunto de procedimientos de que se sirve la ciencia del Derecho Penal y la habilidad que este tendría para manejarlos. El ser técnico un policía, es por consecuencia un funcionario práctico, ilustrado y capacitado para así poder enfrentarlo a todos los fenómenos jurídicos o apuros prácticos dentro de esta ciencia, para que con eficiencia pueda solventarlos y darles una resolución jurídica apropiada. Educarlo en este tecnicismo es enseñarle las ramas del arte jurídico, como es el caso que ahora nos ocupa, es decir que manejen con efectividad la criminalística en todos sus ámbitos, la victimología, la penología,

la criminología, etc., cuyo objetivo directo e inmediato es el perfeccionarlos para así lograr que el juzgador tenga una visión más amplia de los medios de prueba que estos policías pongan en su consideración y se intente mejorar y obtener una adecuada y equitativa, administración de la justicia. Al convertirlos en técnicos jurídicos se lograría dos propósitos principales: la simplicación cuantitativa y cualitativa de todos los elementos que componen el Derecho y la aplicación del derecho abstracto a los casos concretos. Por otro lado propongo la denominación de científico porque de esa manera nos denotaran que poseen conocimientos para el análisis de los hechos criminosos, de sus orígenes, principios, causas y posibles soluciones, que sin ser unos eruditos, reflejarían habilidad y maestría dentro del oficio, arte o dentro de la ciencia del Derecho Penal, cuyas ramas derivadas de este, cada día son mas complejas y necesarias para su manejo en el auxilio procedimental de la Administración de justicia.

SEPTIMA. Al tenor del anterior punto, propongo se reforme el Artículo 21 constitucional, fracción primera, en el sentido de darle una nueva denominación a la policía judicial ya que siendo auxiliar del Minis-

terio Público tendrá como funciones esenciales, las expresamente señaladas en dicho numeral y teniéndose en cuenta la nueva denominación cuya conceptualización remarcará su ubicación y sus funciones legales que en sí le competieran y no solo la de perseguir como lo expresa el referido numeral, sino la de ampliar el ejercicio de sus funciones como por ejemplo las de arrestar, perseguir, detener, aprehender, presentar e investigar al que delinque; así como las de prevenir la delincuencia y proporcionar los primeros auxilios. De esta manera tendríamos pues a una nueva policía, es decir una policía técnica científica.

En este sentido dicho precepto constitucional debiera quedar así:

Artículo 21 constitucional -fracción (I) "la imposición de las penas, es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. La investigación de los elementos que conforman al delito y el ejercicio de la acción penal incumbe al Ministerio Público, quien auxiliado por la policía técnica y científica, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de áquel, le corresponderá: prevenir la delincuencia, perseguir, aprehender, reaprehender, arrestar y presentar al

delincuente; así como también el llevar a cabo la acción investigatoria de todos y cada uno de los elementos que conforman el delito cometido así como la presunta responsabilidad del inculcado.

OCTAVA. Que la Suprema Corte en sus respectivas Tesis Jurisprudenciales y la propia Doctrina Penal, respectivamente, quiten de manera definitiva a la Policía Judicial la facultad de recibir declaraciones de los inculcados y en caso de que éstas sean rendidas ante ella; no tenga ningún valor probatorio; por el hecho de que en nuestra Policía en primer lugar no tienen ni han recibido nunca, técnicas legales y apropiadas para obtener con profesionalismo una declaración (llámese a ésta confesión) y segundo porque esta declaración es rendida por lo general en lugares completamente aislados y separados de las Oficinas Policiacas en donde deben en verdad rendirse, es decir estas declaraciones son obtenidas en mazmorras o separos que por su propia naturaleza material, causan por obviedad en el inculcado un temor desmedido para afirmar o negar los hechos que ellos quieren que se responsabilicen, y por último porque nuestra sociedad en nuestros días ya no le tienen ninguna buena fe a estos Organismos Policiacos, puesto que, en lugar de sentirse protegi-

festando que no se les dá para ello y que además tal día o el día en que precisamente van a ser utilizados sus servicios, manifiestan que se encuentran saturados de trabajo. Todo ello si llegara a comprobárseles y se les multara, seguramente no exagerarían ni abusarían en el ejercicio de sus funciones para lo que fueron creados.

DECIMA. Se necesita urgentemente crear una Institución Académica Policiaca para que se les prepare en este orden, enseñándoles técnicas de investigación en busca de evidencias criminosas, de interrogación; de Dictámenes Periciales; de detención, de balística; vocabulario jurídico; garantías individuales, derechos que como Auxiliar del Ministerio Público le corresponde; así como sus obligaciones, a cumplir, etc.; dándole a todo ello un carácter científico y un nivel académico, con lo cual y en la medida en que más se preparen los elementos policiacos, mejores salarios tendrán y mejores puestos ocuparan según su actividad y rango policiaco. Esto debe ser analizado con detenimiento, ya que creo, de esto dependerá de manera definitiva un mejor servicio de policía en beneficio del ciudadano. Algunas de estas medidas urgentes a adoptar, no deben consistir en la elaboración de grandes medidas legislativas, sino en

dos y encontrar confianza y seguridad social, existe un temor absoluto dadas sus múltiples arbitrariedades que han cometido por el abuso desmedido en el ejercicio de sus funciones y las que nunca han tenido. En caso contrario el detenido al rendir su declaración ante los policías o ante el Ministerio Público, debe estar auxiliado por su abogado y puede de esa manera darle credibilidad y valor jurídico probatorio a tal declaración.

NOVENA. Deben reformarse los Artículos de la Ley Orgánica del Ministerio Público, proveniente de la Procuraduría General de la República y la de los Estados de la República, Código Penal y de Procedimientos Penales, en lo que corresponde a las funciones que le competen a la Policía Judicial, en el sentido de enseñarle y remarcarle tácitamente cuántas y cuáles son las funciones a realizar y ejecutar, según sea el mandato y la orden de la Autoridad de donde éstas provengan, puesto que, esto ha propiciado que la policía en cualquier parte de nuestro país, para acompañar a un abogado a ejercitar alguna resolución judicial (civil, penal, mercantil, etc.), no tienen ningún escrúpulo para pedir dinero por los gastos de traslado, es decir para los gastos de gasolina, llantas, motor., de la patrulla, mani-

materializar unas disposiciones reglamentarias que incidan directamente en la situación del personal de la policía, al que ni siquiera se han impartido unos cursos sobre derechos fundamentales, Constitución y Métodos de actuación judicial.

Mientras no se lleve a cabo esta labor de formación técnica científica, del personal policial, difícilmente podrá atribuirsele la responsabilidad por el mal funcionamiento del servicio. Hay que distinguir bien claramente entre la policía y los policías que son unos funcionarios sometidos a un duro régimen laboral y sin apenas derechos reconocidos, por lo que una estructura autoritaria como ésta, determina necesariamente las actuaciones irregulares de sus miembros.

DECIMO. Nuestro país debe revestir formas y estructuras nuevas, enfocadas al cuerpo policiaco, tomando en cuenta, el tipo y desarrollo de la sociedad como la nuestra, cuyo desenvolvimiento es cada día mas desorbitante, en comparación con el número reducido de policías que tenemos en las ciudades cosmopolitas.-
PRIMERA. Por ello sus funciones deben estar especializadas

y bien definidas sin olvidar que una de ellas, quizá la más importante y que puede reducirse a una gran misión general; es la de protección a la sociedad y la seguridad del público imponiendo para ello a los ciudadanos, la observancia de las leyes en beneficio e interés de todos. La evolución del mundo moderno y de la criminalidad contemporánea lleva consigo necesariamente un cambio en los métodos y técnicas de las estrategias empleadas por la policía. Esta institución debe adaptar a dicha evolución las condiciones del ejercicio de su misión.

Esta misión sigue siendo fundamentalmente la misma en sus principios, y el policía nunca debe perder de vista que la finalidad de su trabajo es favorecer, dentro del marco de un servicio público, el ejercicio de las libertades individuales, en la medida en que éstas no causan ningún perjuicio a las libertades de los demás.

DECIMO Aunque el control sobre la policía representa uno
SEGUNDA de los principales problemas en la actualidad, deben encontrarse procedimientos especiales, satisfactorios y eficientes para aplicarlos y así poder regular al referido organismo. El mantenimiento del orden exige hoy la intervención de profesionales en secto-

res cada vez más numerosos y delicados. Sin ellos, el difícil problema planteado por la violación de las normas establecidas, la prevención del delito y la conservación de la paz social no puede recibir soluciones totalmente satisfactorias.

Si admitimos esta necesidad, también debe aceptarse la idea de otorgar ciertos poderes a la policía. En la práctica, sin embargo, el ejercicio de tales poderes conduce casi inevitablemente a errores y excesos; 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. Ahora bien, confrontados con los poderes discrecionales de la policía, los derechos de los ciudadanos aparecen únicamente en sus aspectos formales, siendo además, puramente ilusorios los recursos que se pueden utilizar contra la violación de los mismos. Esta realidad se presenta con idéntica nitidez tanto en las circunstancias de la vida diaria como en un contexto institucionalizado y, con mayor razón aún, en aquellos casos en que se intenta contra la policía un recurso legal (disciplinario, administrativo o judicial). Entre las principales características de la evolución social contemporánea figuran la democratización

de las relaciones sociales y una sensibilización cada vez mayor ante el problema de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La policía debe ser esencialmente un Organismo al servicio de la comunidad lo cual implica objetividad y necesariamente que ha de ser representativa de la colectividad y responder a sus necesidades, pero también que su principal objetivo debe ser asegurar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que le reconoce la Ley.

DECIMO

TERCERA

Debe incrementarse la formación profesional de policólogos investigadores y técnicos en investigación policial a efecto de planear la prevención social y la investigación bajo un método científico, ya que la actividad policial no debe circunscribirse a lo pragmático. Es decir hay necesidad de que todo profesionista relacionado con este problema, debe incursionar en conocer mas la ciencia policiaca, ya que ella, forma parte del universo de las ciencias penales al intervenir decididamente en la prevención general y en el proceso penal. La ciencia policiaca pretende el desarrollo de una teoría general, el análisis cultural, historico y normativo, finalista y valorativo de las aplicaciones técnicas programáticas de la policía. La evolución de los cuerpos

policíacos y de la ciencia policial demuestra que existe un acervo de conocimientos y técnicas capaces de ser sistematizadas y metodizadas. Ante ello la universidad, como ente formativo por excelencia de las profesiones que requiere el desarrollo social de los pueblos, debe coadyuvar con el Estado en la formación y capacitación de cuerpos policíacos.

DECIMO CUARTA. Otro de los problemas para el futuro de la actividad policial es el de saber hasta qué punto el policía puede asociarse en sindicatos con el fin de presionar al gobierno para poder obtener, mayores prestaciones, mejores salarios, seguro de vida, etc. etc., es decir constituir una organización con fuerza política a fin de asegurar su porvenir y el de su familia. La misma capacidad de éstas para experimentar, cambiar e implicar a los ciudadanos puede convertirse en objeto de negociación colectiva. Si así fuese, el futuro de la policía puede ser determinada más bien en las mesas de negociación que a través de la gestión efectuada gracias a la investigación y a la planificación.

DECIMO QUINTO. Necesario es remarcar y reconocer la ardua labor que realizan nuestros policías judiciales, principalmente de aquéllos que con su honestidad e integridad,

desempeñan con cariño y vocación sus funciones con estricto apego a lo que la Ley les ordena, pero tal reconocimiento no debe consistir en una simple medalla al mérito, sino de cosas más objetivas y provechosas, que le beneficien no solo material sino espiritualmente, a fin de que les haga sentirse diferentes; más humanos, más moralistas y más éticos; un ejemplo de ello sería que el Gobierno le otorgue una beca de estudio a él o alguno de sus hijos, con lo cual se les motivaría para que cada día se preparasen más en su carrera policiaca y la lleguen a ubicar como una auténtica profesión de la cual se sientan satisfechos de realizar. Se exige que a través de su nivel de preparación haya intercambio entre organismos policíacos que operan en otras entidades de la República e incluso a nivel internacional, a fin de que puedan comparar el nivel académico; su modus vivendi y su forma de operar en el desempeño de sus funciones; que haya cursos de actualización para nuestros policías etc. Si estas conclusiones llegaran a realizarse nuestra sociedad gozaría de tranquilidad y de un completo bienestar social dentro de un marco político jurídico que el propio Estado delinea.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

OBRAS

1. ARCHER Christon I. The army in boubon México (1760-1810). Albourqueque University of Ncw. press. 1977.
2. ARCHER ARMY , Enrique Florencio y otros. Descripciones económicas Regionales de la Nueva España, Provincia del centro, sureste y sur 1766, 1927. México. 1977.
3. ARANGUREN José Luis. Moralización del poder por su autolimitación en ética y política. 2a. edición Cuadarrama, Madrid 1968.
4. ALAMAN Lucas. Historia de México, Vol.5 Editorial Jus México 1968.
5. ASHENHUST, H. Paul. La policía y la sociedad. Editorial Limusa. 3er. Reimpresión. México 1983.
6. AMATO Giuliano. Individuo e autorita nella disciplina della liberta personale. Milán 1977.
7. ANCEL M, y SCHWARTH L.B. Le systeme pénal del estats unies. Paris Editions de l'Epargne. 1964.
8. AUBRY Arthur, S. Técnica del Interrogatorio Policiaco. Editorial Limusa. 4a. Reimpresión México 1985.
9. BAYLEY H. David. The police and political Development in Europe; the formation National states in wasterm Eu-



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.

rope. The police and political change in comparative perspective. Precenton University press. 1975.

10. BARCIA Roque. Sinónimos Castellanos. Undécima Edición. Editorial Sopena Argentina. Buenos Aires 1971.
11. BERISTAIN Antonio. Crisis del Derecho represivo. Orientaciones de organismos Nacionales e Internacionales. Editorial Edicusa. Madrid. 1977.
12. BIELSA Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Barcelona 1958.
13. BORDUA D.G. y RETISS, A.J. Command, control and charisma. Reflections on Police Bureaucray. American journal of. Sociology. 1966.
14. BOYER Richar. Mexico in the seenteenth century transition of colonia society. En hispanic American. Historial review. No. 57. 3 Agosto 1977.
15. BUSTOS Juan. La policía. Documento mecanografiado. Barcelona 1981.
16. BUSTAMANTE Jorge A. Jorge CARPIZO y otros. Temas y problemas de la Administración de justicia. Subtema. Funciones constitucionales del Ministerio Público, de Fix ZAMUDIO. Editorial Miguel Angel Porrúa. 2a. edición México 1985.
17. BRUGORDT Maurice. The civic Militin in México (1820-1835) University the texas, on Austin, Benson Latin American. Colection. A.N. G. 1970.

18. BRUNNER Emil. La justicia Doctrina de las leyes fundamentales del orden social. Traducción de Luis Racasens. Siches. Centro de Estudios Filosoficos de la UNAM. México 1961.
19. BRENNAN Gerald. The spanish laby rinth. Cambridge the University Press 1964.
20. CARRANCA y TRUJILLO Raul. Derecho Penal Mexicano. 14a. Edición, Editorial Porrúa México D.F. 1982.
21. CARREÑO Mario Alberto. Porfirio Díaz. Memorias y documentos. 30 vols. compendio. AGN. Editorial Elade México (1947-1961)
22. CASTRO Juventino V. El Ministerio Público en México. 5a. Edición. Editorial Porrúa. México 1983.
23. CAMERON M. O. The Booster and the snitch illinois Free Press. of Glencoe. 1964. Skolnik J. H. justice without trial New York Wiley 1966.
24. COLIN SANCHEZ Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 9a. Edición México 1985.
25. COSSIO VILLEGAS Daniel. Historia Moderna de México. El Porfiriato, la vida política interior. Vol. VII. Editorial Hermes. México. 1970.
26. COHEN B. The police internal. Administration of justicia in New York city. New York Rand co. 1970.
27. CURBET Jaime. La patrulla policial. Escuela de la Policía Municipal de Girona. Documents de l'Escola. No. 4 Girona 1982.

28. CRESSY DONALD. Criminal organization. Einemann Educational Book. New York. 1972.
29. CRESSY D.R. The role of Discretion diplomacy and sub-cultures of justice in crime. control. Copenhagen Debenham jurist Forbundet. furlog 1977.
30. CROSS Harry E. The mininy Economy of Zacatecas. México in the Nineteenth.
31. C.A. Reich. Police questioning of law Abiding citizens on A. Niederhoffer et. A.S. Blumberg the Ambivalent Force Boston Ginn 1970.
32. CHOQUETE Jerome. La police et la sécurite des citoyens, Québec. Editeor official du québec 1971.
33. DE ACOSTA Joseph. Historia natural y moral de los Indios vida Religiosa y civil de las Indias, Editada por la UNAM México 1903.
34. DE TAVIRA Juan Pablo. Problemática de la Formación de Policías y Cuerpos de seguridad pública en México, México 1977.
35. DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa 2a. Edición México 1976.
36. DE LA MAZA Francisco. El palacio de la inquisición. Paz Ed. Instituto de Investigación de la UNAM. México 1968.
37. DE TORQUEMADA Fray Juan. Monarquía Indiana. Tomo II Libro XI. Capítulo XXV. México 1903.
38. DIAZ DEL CASTILLO Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Fernández Editores. México 1961.

39. DIAZ Lilia. El Liberalismo Militante. Vol. 3. De Historia General de México, 4 vol. Del Colegio de México 1976.
40. ELSBERG Louis. The domain of medical police en American Medical Monthey. 1862.
41. FERAUD Henri. Le role social de la police dans le preven - tion de le Criminalite dans una societé moderne et, plus particulierament, dans la prevention de la delinquance juvenile. en conseil de l'Europe, Estudos relatives a la recherche criminalogique. Volumen XVI Etrusbourg 1979.
42. FERGUSON Thomas. The dawn of scottish social Welfare, Londres y Nueva York. 1948.
43. FENTANES Enrique. La policia judicial. Teoría y realidad Biblioteca Policial Buenos Aires. 1968.
44. FIORNINI A. Bartolome. Poder de policia. Editorial Alfa. 3er. Edición Argentina 1945.
45. FINER Hernan. Theory and Practice of modern Government. Nueva York 1968.
46. FISCHER Alfons. Geschichte des deutschen Gesundheitwesen. Vol. II Herbing Verlag. Berlin. F.A. 1933.
47. FRANK Peter Johann. Biographie des D. Johann Peter Frank. escrito por el mismo. Viena 1802.
48. GARCIA RAMIREZ Sergio. Derecho Penal. Editada por el Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. Colección, introducción al Derecho Mexicano. México 1983.
49. GARCIA RAMIREZ Sergio. Manual de Prisiones. La pena y la Prisión 2a. Edición. Editorial Porrúa. México 1980.

50. G. GLOTZ. La ciudad Griega. 1ra. Edición Editorial Madrid Barcelona 1929.
51. GEIGER LEWIS John. A. peep of México. Narrative of a juncy Across the republic form the pacif to the Gulf in December 1873, and January 1874. Londres trubner and company 1874.
52. GONZALEZ BUSTAMANTE Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. 3er. Edición Editorial Porrúa. México 1959.
53. GONZALEZ DE LA VEGA Francisco. El Código Penal comentado. Editorial Porrúa. 3er. Edición. México 1982.
54. GONZALEZ Y GONZALEZ Luis. El liberalismo triunfante. Vol. 3. De Historia General de México vol. 4. Del Colegio de México, 1976.
55. GONZALEZ RAMIREZ Manuel. "La Capitulación del Ejercito ante Carranza y Obregón". Ediciones del Patronato de la Historia de Sonora. México, 1964.
56. GONZALEZ NAVARRO Moisés. "Los Braceros, en el Porfiriato". Estudios sociológicos. México, 1954.
57. GIRON Nicole. "Heraclio Bernal. ¿Bandolero, cacique o previsor de la Revolución?" Editorial I.N.A.H. México, 1976.
58. GUTIERREZ ALVIZ Faustino. "Diccionario de Derecho Romano". Ed. Reus. México 1960.
59. GUTIERREZ ALVIZ Faustino. Diccionario de Derecho Romano. Editorial Reus. México 1980.
60. GRANT A. Toward a Model for Police Management training. 19 criminal Law. Quarterly 1977.

61. GRIFFIN Salomón B. "Mexico of to Day". Edit. Harper and Brother. Nueva York 1886.
62. HAURION Maurice. Principios de Derecho Administrativo y de Derecho Público General. 1er. Edición. París, 1957.
63. HARRIS Augustine. The penal System. A. Theological Assesment in the chaplainey. Contribution to pende thought practice seminar in co-operation with the council of Europe. London 1981.
64. HECKSCHER ELI F. Mercantilismo. George allen and unwin, Ltd. vol. II Londres 1934.
65. HILTON Jennifer. Psychology and Police work. New York 1973
66. HOBSBAWN Eric. J. "Bandits". Nueva York. de la Corta Press 1969.
67. HUGHEI EVERETT. Acerca de las modernas consideraciones sociológicas del profesionalismo. Men and their work Glencoe free priis Nueva York 1958.
68. HOOD R. Y SPARKS R. Problemas, clave en criminología. Guadarrama Madrid 1970.
69. KOLHER J. El Derecho de los Aztecas, traducida del Alemán por Carlos Rovalo. Boletín jurídico militar tomo XIV. Nos. 7 y 8 julio-agosto México 1948.
70. LAFRAGUA José Mario. "Ley orgánica de la guardia de seguridad de la República Mexicana". Biblioteca Nacional. Archivo de la fragua. México, 1943.
71. LAFRAGUA José Mario. "Miscelanea Política". 2 vols. México 1943.

72. LAROCHE FLAVIN CH. La machine judiciore Paris 1968.
73. LAFAVE W.R. Arrest. The decision to take a suspect into custody. Boston little Brown 1965.
74. L.H.C. HULMAN. José Mario Rico y Rizkalle. Functions et taches de la police en Denis Szabó (compilado). Police culture et société Montreal, les press de l'Université de Montreal. 1974.
75. LE CLERE Marcel. Historia de la policia. 4a. Edición Press Universitaria de france Paris 1973.
76. LEWIS H. MORGAN. "La Sociedad Primitiva. Investigación del progreso humano desde el salvajismo hasta la civilización al travez de la Barbarie". Prólogo de Alfredo L. Palacios México, 1957.
77. LOPEZ RIOCEREZO José María. "San Agustín precursor de la Ciencia Criminal Moderna". Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales Tomo VII Fascículo I enero-abril México 1955.
78. LOPEZ AUSTIN Alfredo. "La Constitución Penal de México Tenochtitlán". Prólogo de Miguel León Portilla. Seminario de cultura Náhuatl. Instituto de la Historia U.N.A.M. México. 1961.
79. LOPEZ CAMARA Francisco. "La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma". Edit. Siglo XXI. México. 1967.
80. MAYER J. P. "Trayectoria del pensamiento Político". México 1941.

81. MACEDO Miguel S. "Apuntes para la Historia del Derecho Penal Mexicano". Editorial. Cultura. México 1931.
82. MACLACHLAN M. COLIN. "Criminal Justice in Eighteenth Century México". A Study of the tribunal of the acordada. Berkeley. University of California Press. 1974.
83. MARTINI Lorenzo. Elementi di Polizia Medica. Turin 1824. Polizia Medica Capolago 1834. Manuali d'Igiene a di Polizia medica. Florencia 1835.
84. MANNHEIM H. Comparative Criminology. 2 vols. Publishers. Londres. 1955.
85. MENDIETA Y NUÑEZ Lucio. El Derecho precolonial. 2a. Edición Enciclopédica Ilustrada Mexicana. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. México 1961.
86. MEYER MICHAEL C. "Huerta: A Political Porfrat". Lincoln University of Nebraska 1972.
87. MORENO GONZALEZ Rafael. "Reflexiones de un criminalista". No. 24 cuaderno del Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1986.
88. MORGAN H. LEWIS. La Sociedad Primitiva. Prólogo de Alfredo L. Palacio. U.N.A.M. México 1961.
89. OBREGON T. ESQUIVEL. "Apuntes para la historia del Derecho en México". Prólogo por Germán Fernández del Castillo. Tomo I Alguaciles Indígenas. Ed. Polis. México. 1937.
90. O'HEA Patrick A. "Reminencias de la Revolución Mexicana". Ed. Fournier. México 1966.

91. OTERO MORENO. "Ensayo sobre el verdadero estado de la Custodia Social y Política que se agita en la República Mexicana". vol. 2 Edit. Porrúa. México 1967.
92. OCHOA CAMPOS Moisés. "La Revolución Mexicana". 4 vols. Talleres gráficos de la Nación. México. 1966.
93. OSORIO Y NIETO César Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1983.
94. PAZ Irineo. "Algunas Campañas (1863-1873) Ediciones de la Secretaría de Educación Pública". México, 1944.
95. PEREZ VERDIA Luis. "Compendio de la historia de México". Edit. Guadalajara. Jal. México. 1935.
96. PIRINNE Henri. Las ciudades de la Edad Media. 4a. Edición Editorial Alianza. Madrid. 1980.
97. PISIER. KOUCHNER E. La Responsabilite de la police. París. 1972.
98. POUND R. Discretion, Dispensation and Mitigations the problems of individual case. University Low Review. New York 1960.
99. POPOCA Y PALACIOS LAMBER. "Historia del Vandalismo en el Estado de Morelos Ayer como Ahora". 1860 (Plateados), 1911, (Zapatistas) Puebla tipográfica Guadalupana. México-1912.
100. PEZZATINI POMPEO. La custodia Preventiva. Datt A. Giuseppe Editore Milano 1954.

101. PONCE DE LEON Gregorio. "El Interinato Presidencial de 1911, Imprenta y fototipo de la Secretaria de Fomento". México, 1912.
102. RADZINOWICS L. Ideology and crime. Heinemann Educational Book. London 1966.
103. RICO José María. Crimen y justicia en América Latina. Editorial Siglo XXI 3er. Edición. México 1984.
104. RODRIGUEZ MANZANERA Luis. Penología. Editada por los talleres de la U.N.A.M. México 1982.
105. RODRIGUEZ DEVESA José María. Derecho Penal Español. Parte Especial 8a. Edición. Madrid 1980.
106. ROUCEK Joseph S. Enciclopedia Internacional. Vol. XIV. Nueva York 1972.
107. ROSEN George. De la Policia Médica a la Medicina social. Editorial siglo XXI. Primera Edición en España. Traducida por Daniel López Acuna y otros. México. 1985.
108. ROQUE CEBALLO NOVELLO. Las culturas del Valle de México. México 1941.
109. RUIZ Eduardo. "Historia de la guerra de independencia en Michoacán Morelia". Balsat Editores. México 1969.
110. SAULNIER Lucien. Rapport du groupe de travail sur l'organisation et les Fonctions policie ves: 2 vols. Quebec Editour official du Québec. 1978.
111. SAMPURANO Frank. The political Rule of the army in México (1821-1823). Baltimore John. Hopkins University Press. 1976.

112. SIERRA Justo. "Evolución política del pueblo mexicano en obras completas". Tomo XII U.N.A.M. México, 1948.
113. SOLIS QUIROGA Héctor. "Sociología Criminal". Editorial Porrúa. 2A. Edición México 1977.
114. SODERMAN Harry y CORNELL JO. John. Métodos Modernos de Investigación Policiaca. Editorial Limusa. 7a. Recopilación México. 1981.
115. SUBERVILLE. A.S. "La Inquisición Española". Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1950.
116. SUTHERLAND E. H. The professional thief. University of chicago Press 1937.
117. SCOTT CLIFFORD S. Guía de superación Académica 3er. reim-
presión Editorial Limusa. México 1986.
118. SMALL ALBION W. The cameralist the pioneers of german
social Polity. University of chicago. Chicago Press. 1909
119. STEINHILPER. Gernot. Violence et police en conseil de
l'Europe. Estudos relatives a la recherche criminologique.
Vol. XVI. Strasbour 1979.
120. SUSINI Jean. Deontologie et police contribution a la
renaissance de l'ethique comme condition de la vie de loi
revue de Science criminelle et da Droit Penal compare.
N.Y.1980.
121. TAYLOR IAN, P. WALTON y otros. Criminologia Critica. 3er.
Edición, Editorial Siglo XXI México 1985.

122. TAYLOR E.R. Sockes consciouness and socke, Holiganims. En Images of Deviance. Textos reunidos por Stanley Cohen Londres Pingwing 1971.
123. TORO Alfonso. "Las Instituciones Judiciales de los pueblos Indigenas". Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo III. México, 1931.
124. URQUIJO MARILUZ José María. "Ensayo sobre los juicios de Residencias Indianas". España Sevilla. 1952.
125. VAZQUEZ F. Ramón. Poder de Policía. Editorial F. Díaz. 2a. Edición Buenos Aires Argentina. 1957.
126. VALADEZ José. "El Porfirismo, Historia de un Régimen". vol. I. Edit. Antigua Librería Robredo de J. Porrúa e Hijos. México, 1941.
127. VANDERWOOD Paul J. "The counter Guerrilla strategy of Porfirio Díaz Hispanic American Histories review". 50 no. 4 University of Texas. 1976.
128. VANDERWOOD Paul J. "Desorden y Progreso, Bandidos, policías y desarrollo Mexicano". Edit. Siglo XXI México. 1986
129. VERNON RAYMOND. "The dilemma of México's Development": the Rules of the Private an public Sectors. Cambridge, Harvard University Press. 1963.
130. V. ARANGRO RUIZ. "Las acciones en el Derecho privado-Romano", traducción de Fausto Gutiérrez". Alviz Madrid España. 1945. CFR. MFC. de Savigny.
131. WALLACE THOMPSON. The people of México. Who they are and How the Live Editorial. Harper and Brother Nueva York 1921.

132. W. Von. Humbolt. The sphere and Duties of Government.
Edición Inglesa de 1854.
133. WETHERMAN C. y PILIAVIN I. Gong Members and the police;
en Bordua D.C. Editores the police. Six Sociological
studies Wiley New York, 1967.
134. WILSON J. Q. Varieties of Police Behavior Athene New
York 1968.
135. WOOL F. Gong. M.E. y Ferracuti F. The Subculture of Vio-
lence, Tavistack.Londrès 1967.
136. ZAMACOIS Niceto. Historia de México desde sus tiempos
más remotos hasta nuestros días. 22 Vols. Editorial
Porrúa México 1980.
137. ZA VALETA CASTRO S. La Legislación Penal y la Jurispru-
dencia. Editorial Cárdenas. Primera Edición México 1983.
138. ZAFFARONI Eugenio Raúl. Política Criminal Latinoamericana.
Perspectivas, Disyuntivas. Hammurabi Buenos Aires 1982.
139. ZIINO Giuseppe. Manuale di polizia medica ad uso degli
Ufficiali Sanitari de Regno e degli Amministratori. Editore
Leonardo Vallardi. Milan 1980.

TEXTOS LEGALES

140. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Con una explicación sencilla de cada artículo para su
mejor comprensión. Editorial Trillas 2a. Edición México
1985.

141. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie A. fuentes 61 textos y estudios Legislativos No. 59 México 1985.
142. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Editorial Porrúa 38o. Edición México 1988.
143. Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. 2o. Edición Editorial Botas. México 1960.
144. Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. México 1987.
145. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal Editorial Porrúa 4a. Edición México 1987.
146. Código Penal para el Estado de Guerrero. Editado en los Talleres del Gobierno del Estado de Guerrero. México 1984.
147. La Ley Penal de 1810 a 1910. México 1911.
148. Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1955, 1971 1974 y la actual del 5 de Diciembre de 1977.
149. Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos que interinamente forman el Sistema Político Administrativo y Judicial del Imperio. Ministerio de Guerra. 8 Vols. México Imprenta de Andrade. y Escalante. 1965, 1866.
150. Codificación de las Disposiciones Administrativas cuya Aplicación corresponde al Departamento del Distrito Fede-

ral. Tomo I. México 1943.

151. Legislación Mexicana de Manuel Dublan y José María Lozano. 42 Tomos. (1687-1910) Tomos I, V, VII y IX A.H.C.M.
152. Código de Etica Profesional. Publicaciones de Amnistia Internacional Heijder A. von. Geuns H. 2a. Edición. México 1979.
153. México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Providencia. Tomos XVI, Vol, III y IV Porfirio Díaz al Iniciarse las sucesiones del Congreso (16 de Sep), de 1886. México 1976.

DIARIOS OFICIALES

154. Diario del Congreso de Abril de 1880.
155. Diario Oficial de la Federación de 1925.
156. Diario Oficial de la Federación del 21 de Agosto de 1914.
157. Diario Oficial de la Federación del 14 de Abril de 1917.
158. Diario de Los Debates de 1916.
159. Diario del Congreso del 16 de Septiembre de 1879.

SEMANARIOS, ANUARIOS, BOLETINES Y MEMORIAS

160. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca Volúmen 90. 2a. Parte. Primera Sala, Junio de 1976.
161. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volúmen CXX. 2a. Parte. Primera Sala, Julio de 1976.

162. Anuario Jurídico. Tomo XII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1985.
163. Boletín de Noticias. México D.F. 13 de Marzo de 1861. A.H.D.N. D/481 4/8.555 Archivo Mexicano. Memoria de Gobernación 1873.
164. Boletín Leyes del Imperio. Tomo I A.H.D.N. México 1880.
165. Memoria de Gobernación (1880-1884). Decretos de Rurales.
166. Memorias del Ayuntamiento (Años 1900, Tomo I. 1903, y 1906).
167. Memorias de Gobernación (1879 1880). Documento No. 114. Reglamento que Regian las obligaciones de la Policía Rural.
168. Memorias de Gobernación (1911-1913).

ARCHIVOS

169. Archivo Bazaine en la Colección General. García de la Benson. Latin American. Collection Universidad de Texas en Austin. Colección de Leyes y Decretos y Reglamentos que Interinamente forman el sistema político Administrativo y Judicial del Imperio No. 4.
170. Archivo Histórico de la Ciudad de México

Volumen	Expediente	Año
3627	15	1745
3627	22	1769
3627	25	1776

Volumen	Expediente	Año
3627	36	1781
3623	3	1895
6323	20	1826
3623	26	1848
3624	80	1856
3624	142	1871
3625	228	1876-1877
3629	176	1811
2649	6	1870

171. A.G.N. Archivo General de la Nación. Ramo de Gobernación. Ley No. Legado y Expediente.
172. A.H.D.N. Secretaría de la Defensa Nacional Departamento de Archivo de Correspondencia e Historia. Archivo Histórico (No. de Documento y Folio Pág.).
Leg. 24, Expediente 13. Leg. 271. Exp. Faltas Cometidas.
173. Leg. 324 Exp. Contiene varios extractos Exp. mayor del 7o. Batallón. Derecho de Rurales Memorias de Gobernación 1875.
174. Leg. 1436. Exp. Policía Rural Exp. Creación de 4 Grupos Policiacos. Archivo de Correspondencia Historia. Secretaría de la Defensa Nacional.
175. Leg. 898 A.G.N. Expedientes varios.
176. Leg. 321 Alcalde Penal.
177. Leg. 478 Estudio Geográfico.
178. Leg. 824 Exp. Estudios que manifiestan la fuerza.

179. Leg. 729 Exp. Acuerdo del Señor Ministro.
180. Leg. 908 Exp. Juan J. Jiménez.
181. Leg. 1672 Exp. Diversas Ordenes.
182. Leg. 1436 Policía Rural.
183. Leg. 324 Exp. Historia de los Cuerpos Rurales; Reseña del 6o. grupo.
184. Leg. 343 Exp. México 1873.
185. Legajos (582, 658, 690, 908, 980).

TESIS

186. OCAMPO Telesforo. El ejercicio de la Acción Penal y los Artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Tesis 1926.
187. CROSS Harry E. The mininy Economy of Zacatecas. México in the Nineteenth Century. Tesis Doctoral University of California. Bercley 1976.
188. ALEXIS Roberto M. The Army and Politico in Porfiriam. México Austin University of Texas 1976.
189. NIBLO Stephen R. "The Policial Economy of the Early Porfira to Politics and economies in Mexico". (1876-1880) Tesis Doctoral Northen Illinois University 1971.

DICIONARIOS

190. Diccionario Enciclopédico, Hispano-Americano Tomo XVI Ed. W. Jack son. N.Y. 1978.
191. Diccionario Enciclopédico-Larrouse. ilustrado. Editorial Larrouse. Tomo II México 1984.
192. Diccionario Castellano Escolar-junior. 6a. Edición Editorial Sopena. Argentina B.A. 1958.

PONENCIA Y SYMPOSIUM

193. ARGRTS C. Integrating the individual and the organization. Nueva York. Wiley 1964.
194. BAQUERO Hernando y Jorge Ponen. La policía y la sociedad moderna. monografía inedita presentada en el IV simposium internacional de criminología comparada. Montreal Canadá Abril de 1972.
195. BANTAM M. The policeman in the community. En Londres. Tavistock 1964.
196. BERISTAIN Antonio. Crisis del Derecho Represivo. Orientación de Organismos Nacionales e Internacionales. V. Congreso de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente. Madrid 1977.
197. BITTHER E. The functions of the police in Modern society. Crime and delinquency Issves, Chevy Chase. Md. National Institute of Mental Health Nueva York 1970.

198. BOSSARD Andres. Essai de definition de la fonction policiere et criminalité moderne. Ponencia presentada en el 28 curso Internacional de criminologia. Montreal Canada. Del 1 al 7 de julio de 1980 publicado con el titulo "Police et fonction" en la Revue Internationale de Police Criminelle. No. 364 marzo de 1981.
199. Gouvernement du Québec. Organization et fonctions policiers. Service General des mayens d'enseignement. Quebec. 1980.
200. G. Gendreau. La police et le jeune delinquant. En contribution de l'etudes des sciences de l'homme. Centre de Recherches en Relations Humaines. Montreal 1965.
201. JANSSEN Eduvard. Police et communauté. Ponencia presentada en el 28o. curso Internacional de Criminologia. Montreal Canadá 1980.
202. JOXE Alain. La violence et ses causes. Introduction générale en UNESCO. Paris 1980.
203. LEVIN Michael. The case for Torture. In Newsweek June 7 de 1982.
204. MALTZ Michel D. Evaluation of crime control programs. Ministerio de Justicia de los EEUU. Instituto Nacional de Aplicación de la Ley y la Justicia Penal 1972.
205. Naciones Unidas. Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, Caracas Venezuela. 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980. Informe preparado por la Secretaria de Nueva York 1986.

206. POTUIN JEAN Paul y Otros. La Police une por las Jeunes Bruxelles Publications de Centre d'Etude de la delinquance juvenile 1978.
207. PIÑA y PALACIOS Javier. Conferencia sustentada el 13 de marzo de 1974. En la convención de procuradores de los Estados Unidos de América. "Bases fundamentales de la organización de la policía en México, julio-septiembre No. 13. México 1974.
208. Primer Coloquio sobre la problemática de la Enseñanza de las ciencias Penales. Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán. UNAM. "Problemática de la formación de policías y cuerpos de seguridad pública en México" de Juan Pablo de Tavira. México 1982.
209. Primer Informe de la Comisión de encuesta sobre la salud y el bienestar social. Les services sociaux. Vol. VI. Tomo I. Editeur officiel de Québec. Quebec 1977.
210. RICO José María. Police et justicia. Ponencia presentada en el 28o. Curso Internacional de Criminología mayo Montreal 1980.
211. RICO José María y Guy Tardif. Enquete d'opinion publique sur la Police ou Québec y Enquête d'opinions aupre's de cing services de police. Anexos 2 y 3 de la societe face au crime. Commission d'anquete sur l'adminsitration de la justice en matiere criminelle et penale au québec. Ediyteur officiel de québec 1969.

212. RODRIGUEZ Alejandro V. Ponencia Presentada ante el primer Congreso Nacional de Procuradores. Noviembre. México 1932.
213. IV Symposium Internacional de Criminología Comparada. Organizado por el centro Internacional de Criminología Comparada. Celebrado en Monte Gabriel. (27 al 29 de abril). Québec Canadá 1972.
214. Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (25 agosto al 5 de septiembre) Caracas Venezuela 1980.
215. STEINHILPER Gernot. Violence et police en conseil de l'Europe études relatives a' la recherche criminologique Strastbour 1979.
216. WESTLEY W.A. The police. A sociological study of Law, custom and Morality University of Chicago 1951.

REVISTAS

217. Criminalia. La vida en la cárcel de la Acordada. No. 9 Editorial Porrúa. México 1978.
218. Criminalia. Academia Mexicana de Ciencias Penales. No. 1-12. Enero-Diciembre. Editorial Porrúa México 1985.
219. Commission d'enquete sur l'administration de la justice en matiere criminelle et pénale au Quebec. La societe face au crime. Vol. 5 Omnibus Québec. Editeur officiel du Québec 1970.

220. Documentos de la Escuela de la Policía Municipal de Gironne. No. 4 Gironne 1982.
221. De Estados Unidos. "The Challenge of crime in a free-society President's commission on Law enforcement and administration of justice. Washington U.S. Government. Printing office 1967. En Canada-Comite Canadiense de la Reforma Penal y de las Correcciones de la Justicia Penal. Ottawa; Imprimeur de la Reine 1964.
222. GESSNER Wolkmar. Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en México. Editada por la UNAM. Instituto de investigaciones Jurídicas. Serie 6. Estudios Doctrinales No. 61 México 1984.
223. GONZALEZ Alberto J. La Police Federale Argentine. Ravue Internationale de Police criminelle. No. 168 Mayo 1963.
224. IGLESIAS Cubria Manuel. Universidad de Oviedo 1970, Bibliografía Palacios Sánchez Izquierdo. El Estado contra Rinader. Revista Iltre del Colegio de Abogados, Señorios de Vizaya. Enero.España 1982.
225. KATZ Robert. L. Skills of an effective administrate, en Harvard, Bussiness Review. Septiembre-octubre 1974.
226. Naciones Unidas. Etude du drust en vertu duquel nul ne peut e'tre arbitrairement arreté, détenu ou exile. Nueva York 1964.
227. Naciones Unidas. Internacional de Política Criminal. Enero-julio de 1955.

228. Revista de Justicia 86. No. 2 Vol. IV. Abril-junio Editada por el Instituto Nacional de Ciencias Penales PGD. PGJDF México 1986.
229. RICO Rizkalla y Hulsman. Fonctions et taches de la Policia. Les press de l'University de Montreal 1974.
230. ROMERO VARGAS ITURBIDE Ignacio. "El Derecho en los Pueblos de Anáhuac". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo IX No. 35 y 36. Julio-diciembre México 1959.
231. ROMEROVARGAS ITURBIDE Ignacio. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. Revista de investigación Jurídica. U.N.A.M. México 1957.
232. Task Force Report the Police President's commission on Law Enforcement and administration of justice. Washington U.S. Government Printing office 1967.
233. Szabo D. La Police et Le Public Imagen et Realite en Reuve Internationale de criminologie et de police Thechnique. Vol. XXXIII. No. 2. Abril-junio 1979.
234. SECREVENS Raymond. Police et preventium de la cirriminalite Revue de Droit Penal et criminologie 1979.

PERIODICOS

235. Siglo XIX. Años 1861, 1870 y 1877.
236. El Mundo. 1885.
237. El Tiempo 1899, 1910, 1908, 1911.

238. El Republicano 1880.
239. La Patria 1880, 1892.
240. La Libertad 1879.
241. La Tribuna 1880.
242. La Evolución 1913.
243. El Dictamen 1910.
244. El Nacional 1959.
245. El Minitor Republicano 1879, 1891, 1892.
246. Mexican Herald 1910, 1911, 1912.
247. El Imparcial. 1897, 1914 y 1910.
248. El País 1907, 1910.
249. Illustrated Buffalo Express 1905, 1901
250. New York Times 1899.
251. El Imperial 1912, 1899
252. El Universal 23 de Julio de 1986.
253. Ultimas Noticias de Excelsior 17 de Noviembre de 1987.
254. Uno más Uno 9 de Febrero de 1988

- 255. Excélsior 9 de Febrero de 1988.
- 256. Uno más Uno 11 de Febrero de 1988.
- 257. Excélsior 10 de Febrero de 1988.
- 258. Excélsior 11 de Febrero de 1988.
- 259. Excélsior 12 de Febrero de 1988.