



313
2EJ
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**"LA NECESIDAD DE LEGISLAR EL MARCO
DE ACTUACION DEL AUXILIO DE LA FUERZA
PUBLICA PRESTADO POR LA POLICIA
PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL"**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

^{Julian}
J. ENRIQUE OSORNIO ROSAS

ASESORA: LIC. JANETT YOLANDA MENDOZA GANDARA

Marzo 1996.



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

1. LA EVOLUCION DE LA POLICIA

PREVENTIVA

1.1. EPOCA PREHISPANICA	1
1.2 EPOCA DE LOS AZTECAS	3
1.3 EPOCA COLONIAL	12
1.4 ORGANIZACION POLICIAL EN MEXICO INDEPENDIENTE. . .	28
1.5 ORGANIZACION POLICIAL EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA Y MEXICO CONTEMPORANEO	42

CAPITULO II

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Y LA POLICIA COMO ORGANO DE

GOBIERNO

2.1 FORMACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. .	57
2.2 EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	62
2.3 CONCEPTO DEL TERMINO POLICIA.	70
2.4 CONCEPTO DEL TERMINO POLICIA PREVENTIVA	76
2.5 CLASIFICACION DOCTRINAL DE LA POLICIA EN GENERAL .	80

A)	CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RAZONES DE JURISDICCION	81
B)	CLASIFICACION DE LA POLICIA EN CUANTO SUS FINES	82
C)	CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RAZON DE LA MATERIA.	84
D)	CLASIFICACION DE LA POLICIA POR LA FORMA DE ACTIVIDAD.	85
E)	CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RAZON DEL OBJETO DE LA COACCION	85
2.6	DIFERENCIA ENTRE POLICIA JUDICIAL Y PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.	87
2.7	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA POLICIA PREVENTIVA.	94

C A P I T U L O I I I

LA POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL COMO CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA

3.1	LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD Y SU TRANSFORMACION A LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.	104
3.2	ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.	113
3.3.	FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA POLICIA PREVENTIVA COMO CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA.	118

3.4. EL PODER DE LA POLICIA	123
3.5. REGIMEN LEGAL APLICABLE A LA POLICIA DE SEGURIDAD PUBLICA.	125
A) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	126
B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.	128
C) ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL . .	131
D) LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	135
E) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	140
F) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	144
G) LEY DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL	146
H) LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA	149
I) REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.	153

C A P I T U L O I V

AUXILIO DE LA FUERZA PUBLICA

4.1. FUNCION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO.	157
4.2. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.	160
4.3. CLASIFICACION GENERAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. .	169

A)	POR LA TITULARIDAD DEL SERVICIO.	169
B)	POR LA NECESIDAD DE SU PRESTACION.	170
C)	POR EL CARACTER DE SU PRESTACION.	171
D)	POR LA FORMA DE SU EJERCICIO.	172
E)	POR RAZON DE SU UTILIZACION.	173

4.4.	SERVICIOS PRESTADOS POR LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.	173
4.5	PRINCIPIOS DE ACTUACION DE LA POLICIA PREVENTIVA .	182
4.6	LA NECESIDAD DE LA FUERZA PUBLICA Y SU ALCANCE LEGAL Y REAL	185
4.7	LA NECESIDAD DE LEGISLAR EL MARCO DE ACTUACION DEL AUXILIO DE LA FUERZA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	202

CONCLUSIONES219
-------------------------------	-------------

BIBLIOGRAFIA230
-------------------------------	-------------

INTRODUCCION

Una de las funciones que correspondan al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la Sociedad, se entiende que la conservación del orden público, es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado le debe garantizar.

Para conservar el bien común, el Estado crea leyes a través de su órgano legislativo, mismas que deben cumplirse y observarse por todos los gobernados como condición indispensable para salvaguardar el orden público, toda vez que este requiere de la corresponsabilidad de los ciudadanos.

Para hacer cumplir la ley, aún en contra de la voluntad del gobernado, el Estado a través de otros de sus órganos, el Judicial aplica el derecho y hace cumplir sus determinaciones aún con medidas de apremio, que deben ser justas y razonadas a cada situación en concreto.

El medio de apremio con mayor problema para su aplicación, consiste en el auxilio de la fuerza pública, en cuya intervención por orden judicial, la policía preventiva debe garantizar la dignidad humana, como condición, y actuar con estricto apego al marco legal en su función.

En la República Mexicana la soberanía reside en el pueblo, quien delega su poder a los gobernantes de acuerdo con la ley; es por ello que se dice que vivimos en un régimen de facultades expresas donde las autoridades solo pueden hacer lo que les está permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les está expresamente prohibido.

En la acción general de policía, el dictado de normas ocupa un lugar de primer orden, la actividad administrativa de policía debe desempeñarse bajo el ordenamiento jurídico existente, y para que realmente realice ésta su actividad se requiere de mandado expreso que así lo autorice.

La necesidad de garantizar la impartición de Justicia pronta y expedita en aras del cumplimiento cabal de la Constitución Política Mexicana, hace necesario legislar el actual real de la policía en su actuación como fuerza pública, que auxilia a cumplimentar las determinaciones judiciales.

Toda regulación que haga el poder legislativo, tiene que ser razonable y perseguir un fin justo, las regulaciones son razonables cuando fueren necesarias y apropiadas, ellas no pueden ser opresivas y deben ser sancionadas con la buena fe necesaria para guiarlas hacia la satisfacción de un interés general.

CAPITULO I

LA EVOLUCION DE LA POLICIA

PREVENTIVA

1.1. EPOCA PREHISPANICA

La institución policial en nuestro país, aparece en el México Prehispánico, y estuvo condicionada por conjunto de circunstancias que surgen en determinado momento de la evolución de las culturas de esa época, y en las que se considera, según diversos especialistas, abarcaron cuatro grandes etapas de desarrollo cultural que son: De los grupos nómadas; de las comunidades sedentarias; de los Pueblos y Señoríos Teocráticos y de los Estados militaristas.

"Fue en la etapa de los Pueblos y Señoríos Teocráticos donde surgieron las primeras manifestaciones de un régimen de vigilancia para el sostenimiento y conservación del sistema social imperante. Ciertamente, en los más importantes centros ceremoniales de esta etapa, se consolida la casta sacerdotal, intermediaria entre los poderes sobrenaturales y la comunidad religiosa. Su influencia por consiguiente fue determinante, la

función tan destacada que desempeñó, liberó a sus miembros del trabajo productivo, situación que les permitió convertirse en los directores de la economía de la colectividad de la administración pública, así como de los asuntos políticos y militares, en depositarios de las tradiciones, de las experiencias más valiosas y de los conocimientos más elevados. Constituyen naturalmente una casta privilegiada la primera en diferenciarse de la masa amorfa del aglomerado social, a fin de mantener sus privilegios y su condición dominante crearon, consecuentemente, las instituciones específicas para la consecución de tales objetivos".¹

Fue también en la etapa de los pueblos y señoríos teocráticos, donde apareció la institución policial en el México Prehispánico, existiendo datos de que fueron los Teotihuacanos quienes la fundaron, baste considerar las extraordinarias dimensiones de la metrópoli teotihuacana, su alta densidad demográfica y su organización social y política tan compleja, para pensar en la existencia de una organización oficial, cuya función específica consistía en vigilar que el régimen existente no fuera alterado.

¹ **NARDOY, Jorge Enrique. La Construcción de las Ciudades de América Latina a través del Tiempo. Volumen 3 No. 1 de la revista Vivienda, México. Editada por el INFONAVIT, 1978, p.p. 19-20.**

"Teotihuacan fue el más importante centro económico, social, político, cultural y religioso del antiguo México, su organización social y política, giró en torno a la nobleza Teocrática. Esta élite fue auxiliada por un gran número de funcionarios subalternos, como técnicos y obreros de la Construcción, pintores y escultores; y personas dedicadas al cuidado de los templos y servicios públicos urbanísticos, etc. Esta burocracia bien organizada eficiente y masiva, atendió los diversos servicios de la colectividad. La existencia de sectores sociales definidos, tales como los mercaderes, militares, la gente del común que vivía en los barrios, etc., demuestran la presencia de una gran sociedad estratificada. A los alrededores de la gran ciudad se encontraban establecidos los campesinos, los operarios, los extranjeros comerciantes y los peregrinos, quienes imprimían un gran dinamismo a la vida de esta gran metrópoli".²

1.2 EPOCA DE LOS AZTECAS

Dentro de la etapa de los señoríos y estados militaristas, el pueblo prehispánico de mayor desarrollo y fuerza orgánica fue el azteca, el cual desde su gran peregrinar por los valles experimentó importantes cambios en su estructura social y política, que denotaban ya un surgimiento de un proceso formulativo

² **BARTRA, Roger. Marxismo y Sociedades Antiguas. "Ascenso y caída de Teotihuacan". Tercera Serie, colección 70, No. 142. México. Editorial Grijalba, S.A. 1975. p.p. 108.**

de la institución estatal, misma que se terminaría de perfeccionar y consolidar en su asentamiento definitivo, después de fundarse la legendaria ciudad de Tenochtitlan.

Fue el pueblo azteca el que alcanzó mayor desarrollo dentro de su organización social, definió con más exactitud el concepto de estado, donde establecieron las diferencias, tanto en las actividades de condiciones de vida de los miembros de la colectividad, obteniendo los cargos públicos tanto mayores como inferiores por honor, elección, nombramiento, influencia, etc., estableciendo claramente la relación de mando subordinación.

"El pueblo mexicana pronto superó el conglomerado tribal, originándose la escisión de la sociedad en clanes y el nacimiento de esta institución, la estratificación social quedó perfectamente establecida, acentuándose marcadas diferencias en las actividades como en las condiciones de existencia de la falta de equidad en la distribución de la riqueza. El estado azteca trajo consigo la multiplicación de funciones administrativas, judiciales y políticas, el surgimiento de nuevos servicios públicos, y el perfeccionamiento y especialización de otros, como el caso concreto del servicio policial. Tanto los cargos públicos, como los empleos inferiores, se adquirieron por elección, por nombramiento, por honor, por influencia, etc. En todo caso los aspirantes a esos cargos pretendían, a través de ellos alcanzar un rango social

superior u obtener renombre en el campo de los servicios públicos".³

De los cargos públicos, destacaron los siguientes: "Los Huehues o miembros del Consejo de Estado, con atribuciones administrativas, legislativas y Judiciales; el Tlacate cuhtli y el Cihuacóatl, los funcionarios de mayor jerarquía en la organización política azteca, el Tlacatecuhtli o Tlatoani era el mandatario supremo, el máximo juez, promulgador de leyes, ejecutor de la guerra, jefe de los ejércitos, la más alta autoridad administrativa y sacerdotal; el Cihuacóatl le seguía en categoría y tenía encomendadas importantes funciones sacerdotales, hacendarias y de justicia; el Tlacohcátl, personaje destacado en materia de guerra; el Pochtecatlailotlac o jefe de los comerciantes; los Teuntin o Teules, que ejercían la función de embajadores y representantes del Tlacate cuhtli en las festividades en caso de ausencia de éste; los Pilles, que ocuparon algunos cargos distintos y gozaron de prerrogativas por razón de su linaje; el Hueycalpique mayordomo mayor encargado de comunicar las órdenes del Tlacatecuhtli, los Tecpilalli, miembros del Tribunal Superior de Justicia y jueces de nobles y altos funcionarios militares; los jefes de familia miembros del Consejo Local, delegados de los calpulleque, con derecho para administrar y procurar la vida interna de los barrios

³ VAILLAN, George C. La Civilización Azteca. "El hombre y la Tribu". México. Fondo de Cultura Económica, 1966. p. 17.

y hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Jefes de Familia; el Calpullec, ejecutante de los acuerdos administrativos del Consejo Local; los Teachcacahtin, responsable de la instrucción militar del barrio y ejecutantes de las obras del Calpullec, recaudadores de las contribuciones de los miembros de los pueblos sometidos; los Petlacalcatl o tesoreros, y los Tetlique o jueces, con competencia en el fuero común".⁴

La Policía entre los aztecas facilitaba la seguridad pública y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales, en el orden político-administrativo, y por su carácter policial, sobresalieron: "Los Calpullec, a quienes se ha mencionado como ejecutores de los acuerdos administrativos del Consejo Local, representaban la autoridad máxima en los calpulleque y entre las múltiples funciones pueden citarse las siguientes: la vigilancia en la repartición de tierras, la defensa de los miembros del barrio, la vigilancia de las calles y su limpieza, el arresto de los delincuentes la custodia de los graneros públicos, la decisión sobre pequeñas disputas y la administración de justicia en asuntos de poca cuantía con apelación."⁵

⁴ KÖHLER, J. El Derecho de los Aztecas. Traducción del alemán por el Lic. Carlos Revaló y Fernández. Edición de la Revista de Derecho Notarial. Año XIII, No. 35. México. Editado por el Colegio de Notarios del D.F., A.C. 1959, p.p. 45 y sigs.

⁵ KÖHLER, J., *Ibidem*, p. 45.

Los Centectlapixque o funcionarios especiales, como autoridades subalternas también realizaban funciones de policía, permanecían en su cargo un año, siendo elegidos directamente por los vecinos del Calpulli, estando subordinados al Calpullec, al cual rendían cuentas, y dentro de sus funciones y atribuciones policíacas se encontraban las siguientes: la aplicación de sanciones a los infractores de las normas de Policía Interna, la imposición de penas a los que violaban el orden o las costumbres dentro de los hogares la administración de la justicia y la facultad de abrir la instrucción en los juicios sumarios.

"La función preventiva la desempeñaban los Contecpampixquex, quienes cuidaban el orden y la vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de ese modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos".⁴

Como funcionarios auxiliares, dentro de la administración de justicia, después de los jueces, destacaron "Los jueces Menores; los Achcauhtli y los Tlayancanqui o ejecutores de la detención de los delincuentes; los Tlanemiliani o representantes legales de los enjuiciados; los Amatlacuilos o escribanos, quedaban a conocer los nombres de los contendientes y las sentencias pronunciadas; los Tecpónyotl o Tecpóyotl, que divulgaban las sentencias a través del

⁴ COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 11a. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989, p. 164.

pregón; los Topilli o Topile, verdugos que ejecutaban las órdenes del Tribunal".⁷

"Los Teachcacahtin o Teochcauntin, a quienes también se citó como ejecutores de las órdenes militares del Consejo de Jefes de Familia o Local, fungieron como jefes máximos de las Fuerzas de los Calpulleque en tiempos de guerra, y entre sus atribuciones pueden mencionarse; el mantenimiento del orden social dentro del barrio y la realización de funciones de índole policial, desempeñándose como alguaciles, sin perder su carácter de militares".

"Los jueces Menores, conocieron de pleitos civiles y criminales de poca importancia que se suscitaban entre los miembros de los pueblos sojuzgados, y en cuanto a los asuntos penales graves, únicamente se concretaban a aprehender a los responsables, abrirles la instrucción enviarlos a Tenochtitlan para que se culminara el proceso".

"Los Achcauhtli o Achcauntin, eran auxiliares de los Tetlique o jueces, efectuaban las detenciones de los criminales, hacían cumplir las fallas del tribunal y ejecutaban las sentencias de muerte; para tal fin tenían bajo sus órdenes a los Topile como mensajeros de rango inferior y verdugos".

⁷ KOHLER, J., Op. Cit. p. 39.

"Los Tlayacanqui o empleados inferiores, se desempeñaban a especie de tenientes para auxiliar a los jueces en captura de delincuentes y ejecución de sentencias, acuerdos y disposiciones del Tribunal".

"Los Tlanquizpan y los Tlayacaque, mantenían el orden en los mercados o tianguis y en los tribunales donde se dirimían los conflictos de la sociedad azteca. Estos guardianes tenían las siguientes atribuciones: el cumplimiento del reglamento del mercado, la protección de comerciantes para que no fueran defraudados, la tasa de mercancías, la vigilancia de los productos para que siempre observaran un precio fijo y la detención de infractores del reglamento del mercado, estos vigilantes ejercieron una Policía muy estricta y cuando por alguna circunstancia dejaban escapar a un detenido, tenían la obligación de entregar al querellante una esclava y prendas de vestir como castigo, para resarcir el daño causado".

"Los Calminilolcatl, estaban responsabilizados de la vigilancia de casas, para que estuvieran debidamente alineadas a lo largo de las calles; de los canales, para que permanecieran rectos y bien delimitados, y de las calles convertidas en canales, para conservar en óptimas condiciones para el tránsito de las canoas".

"Los Acolnahuacatl, eran responsables de la vigilancia de las orillas de los islotes y chinampas".¹

"También realizaron funciones de índole policial: "Los guardianes de los templos, cárceles, escuelas, del registro del tribunal de las riquezas de los almacenes, de la propiedad comunal, del cobro y traslado de las contribuciones de los pueblos dominados y los vigilantes de la manufactura de obras y trabajo intelectuales, como sucedió entre los texcocanos y los mixtecos".²

En el México Prehispánico existió en materia policial, todo un aparato destinado a la vigilancia y protección de la colectividad, de los comerciantes, de los sacerdotes, de las construcciones y templos, etc., aun cuando la ciudad se encontraba jerarquizada, se denotaban importantes diferencias, predominando las castas: la sacerdotal y la guerrera, quienes por medio de las armas ocupaban grandes territorios anexando tierras; se multiplicaron los tributos, se explotó la fuerza del trabajo de los pueblos conquistados todo ello en su conjunto representó una política imperialista por parte del Estado, centralista y autoritario, basado en el poder militar. Por lo tanto, "el servicio de vigilancia estaba perfectamente controlado por el

¹ Ibidem, p.p. 45-46.

² MORENO Manuel, M. La Organización Política y Social de los Aztecas, México. INAH-SEP, 1971, p. 88.

gobierno. El Mismo Hernán Cortés se admiró del gran orden y concierto que en la ciudad había, mantenido por los alguaciles muy severos en los embarcaderos, en los mercados y en los mismos calpullis, siendo los infractores de las ordenanzas y reglas morales, castigados de diversas formas. Las cárceles, llamadas tlalpiloyan o cuauhcalco, era una especie de jaulas de madera que al parecer se improvisaban en cualquier lugar, sin que hubiera un edificio específico para esta función, sólo el llamado macuilcalli, que estaba dentro del recinto sagrado y se destinaba a encarcelar a los que venían a expiar a la ciudad de México".

"El crecimiento urbano de la ciudad de México-Tenochtitlan planteó en forma cada vez más apremiante, la necesidad de establecer y mantener numerosos y eficientes servicios públicos, tales como los de comunicaciones y transportes, abastecimientos de agua potable, organización del sistema de regadío agrícola, templos, mercados, escuelas, defensas militares, así como los servicios complementarios de limpieza, drenaje, alumbramiento y vigilancia. Así fue que el sistema de servicios públicos era eficiente y hasta admirable; el control ejercido por las autoridades era absoluto y enérgico, siendo severamente castigados los que alteraban o entorpecían su funcionamiento. La apariencia física deslumbradora, por sus casas encaladas y pulidos edificios,

se debía a la organización imperial del Estado que les proporcionaba material y mano de obra abundante".¹⁰

En la prestación de servicios públicos durante éste período prehispánico, es de considerar que en Europa durante esos años, eran pocas las ciudades tan populosas y con tan variados y eficientes servicios públicos. No se puede afirmar que en México existiese un plan determinado para construir sus obras y proporcionar los servicios públicos; sin embargo teniendo en cuenta los problemas de carácter económico, político y social que debían de resolver los gobernantes, su política en cuanto a la función policial resultó eficaz y adecuada para garantizar a la colectividad un buen servicio de vigilancia.

1.3 EPOCA COLONIAL

Con la conquista de América, España trasladó a sus Colonias del Nuevo Mundo el sistema feudal imperante en la península; consecuentemente, las instituciones económicas, sociales, política, jurídica, policiales, etc., novohispánicas, tuvieron también un contenido feudal definido. En los primeros años de la conquista, el gobierno de la Nueva España se encomendó a Cortés, al ser designado gobernador y capitán general por el

¹⁰ LOMBARDO DE RUIZ, Sonia. Citado por Diego G. López Rosado Los Servicios Públicos de la Ciudad de México. México. Editorial Porrúa S.A. 1976, p. 35.

Emperador Carlos V., este gobierno fue sustituido por el de los Oficiales Reales, quienes fueron investidos de facultades judiciales y administrativas; a su vez por Cédula del 13 de diciembre de 1527 se eliminó a los oficiales Reales, instituyendo en su lugar las Reales Audiencias las que fracasaron también en su gestión y dieron lugar a la implantación finalmente del Virreinato.

Con el Virreinato, el gobierno de las reales Audiencias, tuvo como atribución única el desempeño de la suprema autoridad judicial; dejando al Virrey con las facultades y atribuciones más importantes de la época, casi ilimitadas, y que le fueron restringidas hasta el tercio del siglo XVIII, cuando para poder decidir, sobre la administración pública, necesitó de la intervención de la Real Audiencia.

El régimen policial en esta época, tenía como objetivo, ser el guardián del orden social existente y de los intereses del Estado Español; y para lograrlo, los altos cargos públicos que existieron en la Nueva España, se depositaron en los funcionarios siguientes.

Los Gobernantes de las provincias o reinos, con facultades administrativas, económicas y militares.

Los Corregidores o Alcaldes Mayores, que además de ser Jefes gubernativos, eran jueces superiores, presidían los Ayuntamientos y nombraban a sus colaboradores, tales como los tenientazgos de corregidores o alcalde.

Los Alcaldes Ordinarios y los Regidores de ciudades o villas de españoles, los primeros ejercieron funciones judiciales, bajo el mando de éstos funcionarios se encontraban los alguaciles ejecutores de sus órdenes; los segundos, se encargaban de los asuntos administrativos y fueron responsables del cuidado de mercados y mesones, auxiliaban a estos funcionarios un alférez real un procurador general , un alguacil mayor, un síndico, los diputados de policía, diputados de alhóndiga y pósito, un contador, un mayordomo de propios y rentas.

Los Gobernantes de las provincias o reinos, fueron destituidos por los Intendentes, con las Ordenanzas de Intendentes de 1786; y los Alcaldes Mayores por los Subdelegados. Los intendentes conservaron amplios atributos en materia de justicia, hacienda, guerra y policía, ejerciendo el mando de esta última, persiguiendo vagos y gente desocupada, combatieron la criminalidad y fueron los responsables del cobro de las deudas fiscales. Los Subdelegados, por su parte impartieron justicia y ejercieron funciones policiales en los pueblos de su partido.

El régimen policial de la Nueva España, guardián del orden social existente y de los intereses del Estado Español, requiere para su estudio y mayor entendimiento, sean considerados en sus procesos de desarrollo, dos periodos definidos, que tentativamente podrían ubicarse así: de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz al ordenamiento de Intendentes de 1786 y de éste Ordenamiento a la Consumación de la Independencia en 1821.

Dentro del primer periodo, la vigilancia policial dependió directamente del gobierno central o local de la Nueva España y estuvo encomendada a los funcionarios siguientes:

Los Alguaciles Mayores, fueron nombrados por Hernán Cortés al organizar el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz con la Ordenanza de 1525, eran auxiliares en la aplicación de penas severas para acabar con los ladrones y mal vivientes que había en la Ciudad y en los caminos, en la detención de criminales y malechores "In fraganti", en la captura y ejecución de los salteadores de caminos; se les otorgó función policial y derecho a concurrir el Cabildo con voz y voto. Estos funcionarios auxiliaban a los Alcaldes Mayores y tenían la facultad de nombrar alguaciles menores y tenientes de alguacil.

Los Alguaciles Menores, eran nombrados por los Alguaciles Mayores, su función consistía en ayudar en la ronda y patrullaje de

la Ciudad o Valles de día y de noche, aprehendían a los criminales infraganti, cobraban las multas impuestas, y decomisaban las armas a las personas que las llevaran de noche excepto si portaban linternas o madrugaban para el trabajo; dependiendo de la aplicación de la función, en la ciudad o en el campo, se le denominaban Alguaciles Menores de la ciudad o campo; éstos últimos a su vez cuidaban que en época de lluvias no se formaran lagunas y que se sembrara correctamente.

Los tenientes de Alguacil, auxiliaban a los Alguaciles Mayores en las ejecuciones Civiles, penales y administrativas.

Los Alguaciles, grupo especial dependiente de los corregimientos y Alcaldías Mayores, auxiliaban en su función policial a los Alcaldes Ordinarios denominados más tarde Alcaldes de Cuartel o barrios, según providencia suprema de 28 de noviembre de 1783. Este grupo especial de ayudantes policiales subsistió hasta el año de 1827.

En los Cabildos de Indígenas, destacaron por sus facultades policiales, los funcionarios que desempeñaban los siguientes cargos:

Los Alguaciles de Indios, su función consistía en incorporar al Indio al sistema de vida español, cuidar de su

seguridad vigilar que se encargara el maíz, cuidar que no adquirieran caballos, yeguas, mulas o armas; fueron creados ocho títulos de Alguaciles con voz y voto y la mayoría de estos cargos policiales eran renovables cada año.

Los vigilantes especiales, su función era evitar que se vendiera pulque mezclado al indio, porque éste se enfurecía y lo llevaba al camino del vicio, ya fuera carnal o alteraban el orden e incluso mataban a cualquier ciudadano.

Los ministros Inferiores, eran los encargados de inspeccionar las pulquerías, y detenían en las calles y plazuelas a las personas que se embriagaban.

Como se puede observar en los primeros años de la Colonia los Corregidores y Gobernadores encomendaban a los Alguaciles Mayores de las ciudades, la vigilancia de las mismas y que se cumpliera el orden, posteriormente éstos fueron auxiliados por los Alguaciles Menores, de campo, los de la ciudad y los alféreces Reales.

Estos efectuaban y ejecutaban las determinaciones de los Virreyes y de los Oidores; realizando aprehensiones cuando el hecho era flagrante y ejercía la vigilancia nocturna si durante el desempeño de sus labores alguna persona era víctima de algún robo

o cualquier otro mal, estaban 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 revisar las armas que portaban, excepto a quienes trajeran hachas y linternas o que madrugaban por condiciones de trabajo.

"También auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policiaco; contaban con la Colaboración de Tenientes Alguaciles sustitutos y los Alguaciles de Campo; éstos nombramientos los expedía la Audiencia a propuesta de los Alguaciles mayores e imponiese como requisito fundamental para que surtiera efectos, que los Tenientes y Alguaciles Sustitutos no fueran parientes de los Alguaciles Mayores".

"Las atribuciones de los Alguaciles Mayores aparte de los ya citados eran: 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 los lugares públicos, de manera que fuesen vistos por los particulares, y en consecuencia, estuvieron en aptitud de tomar medidas necesarias para evitar desórdenes; ejecutar las aprehensiones ordenadas, no así, en caso de flagrante delito, pues en esas condiciones sin mandamientos expreso debían

hacerlo, dando cuenta inmediata a la Audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante el día y si era por la noche depositan al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento del Tribunal mencionado". ¹¹

"Generalmente las funciones policíacas se ejercían, tomando en cuenta el número de habitantes, la seguridad o inseguridad de los lugares, la nocturnidad y 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 le tomara en cuenta en alguna designación, y por lo que toca al aspecto policíaco, al designarse alcaldes indios, se les facultó para aprehender a los delincuentes y conducirlos a la cárcel del pueblo de españoles del Distrito que correspondieran". ¹²

Como afirmó Diego G. López Rosado "el ayuntamiento se regía hasta la llegada del visitador Gálvez, por las Juntas que eran de Policía, Pósitos, Fiestas Municipales y Aranceles del

¹¹ COLIN SANCHEZ, Guillermo, Ob. Cit. p.p. 186 y 187.

¹² Ibídem, p.p. 187.

Escribano de Cobildos, cuyos reglamentos reunidos, formaban las Ordenanzas de la Ciudad".

"Formadas desde 1782, las ordenanzas de Alcaldes de Barrio fueron aplicadas en los 8 cuarteles mayores que estaban sujetos a los Alcaldes del Crimen, el Corregidor y Alcaldes Ordinarios para establecer rondas y cada juez mayor pasaba diariamente al Virrey una parte de lo ocurrido en el Distrito a su cargo, según las noticias de los Alcaldes Inferiores".¹³

Los Alcaldes del Crimen, fueron investidos de función policial pues en esa época los Ministros públicos, los caballeros, la plebe, los clérigos y los alguaciles, se habían convertido en una plaga para la provincia, por lo que a los Alcaldes del Crimen se les facultó para cuidar que no se alterara las buenas costumbres, terminar con el vicio del juego, rondar las calles oscuras refugio del malviviente, y vigilar las pulquerías.

"Los alcaldes de Barrio o cuartel, estuvieron al frente de los 8 cuarteles mayores y 32 menores en que se dividió la Ciudad de México en 1782, con amplias facultades en materia policial. El reglamento de los Alcaldes de Barrio de 1783, les obligó a prestar este servicio en forma gratuita y la simple renuncia la sancionó

¹³ LOPEZ ROSADO, Diego G. Los Servidores Públicos de la Ciudad de México. México. Editorial Porrúa, S.A. p. 109.

con el destierro de la ciudad. Los Alcaldes de Barrio o cuartel, hacían la ronda acompañados del Cuerpo de Guardias de Tropa o Vivac, destacando en los cuarteles mayores y de los Alguaciles".¹⁴

"Estos cargos eran honoríficos y a los que los tenían se les concedió uniforme, la insignia de bastón y goce de fuero pasivo, excepto en causas de real hacienda, consulado y jurisdicción criminal, debían rondar por la noche, auxiliar a los otros alcaldes y a los recaudadores de tributos, formar padrones, evitar perjuicios a los indios e impedir que éstos se acercaran en el centro; tomar razón de los vecinos que mudaran de habitación hacer que los enfermos miserables fueran conducidos al hospital, procurar que hubiera escuelas para huérfanos, recomendaban a los pobres honestos, para que se les facilitaran limosnas o costuras promovían los medios para fomentar la industria y las artes, persiguiendo la holgazanería, la embriaguez y el juego".¹⁵

Otros funcionarios que desempeñaron empleos policiales, fueron los siguientes:

Los Alcaldes Provinciales de la Hermandad que vigilaban y rondaban la ciudad, con la consigna de aprehender a los

¹⁴ ESTRADA, Genaro. Visionario de la Nueva España. Talleres Gráficos de la Nación, México. Colección popular Ciudad de México, No. 27 1975, p. 75.

¹⁵ LÓPEZ ROSADO, Diego G. Op. Cit., p. 110.

criminales y substanciar sus causas; según acuerdo de la Real Audiencia de 5 de febrero de 1743 y cédula de 15 de septiembre de 1744. Eran auxiliados en su labor policial por los jueces de Acordada o de Caminos, los Comisarios, los Cuadrilleros y el Verdugo.

Los Alguaciles de Consulado, vigilaban los embarques, los recogían en el caso de avería o naufragio, y detenían a comerciantes depredadores.

Los Alguaciles Mayores de las Ejecuciones, se ocupaban de capturar a los reos herejes, para ser juzgados por el Santo Oficio.

Los Fieles Ejecutores, que vigilaban las pesas y medidas, el orden de los mercados el disfrute de seguridad y tranquilidad de los vecinos en 10 leguas a la redonda, señalaban a los vecinos los sitios de depósito de basura, conforme a la Ordenanza de Hernán Cortés de 1525.

Los Diputados de Policía, responsables del cumplimiento de los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

Los Vigilantes de la Plaza de Armas, se ocuparon de la Protección policial de la plaza (plaza mayor posteriormente) y sus edificaciones.

Los Guardias de Alhóndiga y Pósito, custodiaron éstos almacenss públicos, teniendo que otorgar fianza para ocupar este cargo.

Los ministros inferiores, que inspeccionaban las pulquerías y hacían detenciones en calles y plazuelas de personas embriagadas, conforme a Cédula de 14 de julio de 1664 y de 1791.

La Guardia personal del Virrey, que la formaban los escuderos a caballo y 21 alabarderos, 1 capitán y 20 de tropas, según cédula Real del 17 de abril de 1535; aumentando, los alabarderos a 20, 1 capitán, y 3 cabos en el año de 1568.

Las policías privadas, no fueron parte de la administración pública, ya que fueron pagadas por el pecunio de sus contratantes, y se les ocupó para escoltar y proteger a sus señores de ataques sorpresivos de ladrones y malvientes; siempre iban armados de espada y se les denominó corchetes. Existieron así mismo los gorillas, gente que se contrataba para actuar como policía confidencial de personas acaudaladas y ministros religiosos, no se les permitía ir armados.

En el segundo período, la función policial se inicia con el gobierno del Virrey don Manuel Antonio Flores en 1767; pero con la llegada del Virrey don Juan Vicente de Guemes Pacheco de

Padilla, segundo conde de Revillagigedo, a la Nueva España, fueron reformadas las Ordenanzas de Intendentes y se crearon los cuerpos policiales siguientes:

La policía de Seguridad y Ornato, que tenía la función de garantizar la paz, la tranquilidad y cuidar el aspecto de la ciudad novohispana. Esta policía fue creada por el Conde de Revillagigedo, quien otorgó un gran apoyo a la policía en general, llegándose a escribir que la policía de la Ciudad de México, era muy notable, y que la misma Ciudad tenía una policía urbana de lo mejor. Esta policía se introdujo a los dominios españoles en 1789.

El Virrey, conde de Revillagigedo, además de haber dado impulso a los cuerpos policiales, construyó embarcaciones para vigilancia de las costas de la Nueva España, extendiendo mejoras en todas las ramas de seguridad, creando fondos necesarios para su subsistencia.

Diego G. López Rosado, nos refiere que "Revillagigedo estableció cuerpos de guardias, llamados vivaques, en diversos lugares para auxiliar a los serenos, cuyas funciones básicas estaban relacionadas con el alumbrado público; patrullas de infantería y dragones recorrían la gran ciudad, yendo a rendir su

jornada en el principal, y con arreglo los crímenes disminuyeron y la seguridad pública comenzó.¹⁶

Con la expedición del Reglamento para el Alumbrado y para los Guardas, el 7 de abril de 1790; aparecieron al establecerse el alumbrado en la Ciudad, los Vigilantes Nocturnos. Este Reglamento instituyó a los Guarda-faroles, que con eficacia velaban por la seguridad y tranquilidad de los habitantes de la capital, en horas de la noche las más propicias para las fechorías de los malhechores; se les comenzó a designar con el nombre de serenos. Designación que tuvo su origen en la Ciudad de Valencia, España en 1777, pues con esa designación se conocía a los guardas-nocturnos que pasaban la mayor parte del año, anunciando si el cielo estaba sereno o el estado de la atmósfera era sereno.

Los Guardafaroles, tenían como función pasar la palabra unos a otros, desde las once de la noche, diciendo la hora que era y el tiempo que hacían de cuarto en cuarto de hora, utilizando el silbato que portaban únicamente para reunirse en caso de peligro.

Este cuerpo, estuvo integrado por un guarda mayor, un teniente y 12 guarda-faroles, provistos de un chuzo, un pito, una linterna, escalera, alcuza y paños. Posteriormente fueron creados 8 cabos armados de sable, para protegerlos. Toda persona que

¹⁶ Ibidem. p. 112

atacara a los guarda-faroles eran sancionados con 200 azotes y 5 años de presidio, y cuando los atacantes eran españoles, se les imponía destierro a 20 leguas en contorno de la ciudad de México o prisión de 3 a 6 años en la cárcel de San Juan de Ulúa, según disposición legal de 15 de Abril de 1790.

Nos sigue diciendo Diego G. López "el Virrey Juan Vicente de Guemes Pacheco de Padilla, segundo conde de Revillagigedo, había transformado la metrópoli con impetu creador, embelleciéndose y organizándola, después de su prolongado abandono. Lucía ya el Paseo de las Cadenas y el Mercado del Volador; el alumbrado público a base de lámparas de aceite de nabo, que duraría un siglo, volvía las calles más seguras por la noche, pues al mismo tiempo se estableció la policía Municipal".¹⁷

"Antes de la administración de los Virreyes Bucareli y Revillagigedo, las calles siempre colmadas de basura, en su gran mayoría carecían de empedrado y de albañales, estaban casi desniveladas y sin alumbrado, por lo que era arriesgado y peligroso transitarlas, sobre todo por las noches, en que no había vigilancia de ninguna especie. Los mercados, en su mayor parte instalados en las plazas públicas o en las calles adyacentes, constituyeron el servicio menos funcional y antihigiénico de todos los que se proporcionaron a los capitalinos; el desorden, la suciedad y la

¹⁷ LÓPEZ ROSADO, Diego G., Op. Cit. p. 119.

ausencia de vigilancia y seguridad los caracterizaba". "

En conclusión; durante la época virreinal las autoridades civiles de la Ciudad de México, tenían a su cargo el servicio público relativo a Policía y Vigilancia.

De lo anterior se deduce que si bien es cierto que España trasladó a sus colonias del Nuevo Mundo el sistema feudal imperante en la península, consecuenten, ante las instituciones novohispánicas tuvieron también un contenido feudal definido, como también los es que fue una época en la que los virreyes tenían que contar con un cuerpo de represión para poder controlar a la gran masa de mestizos e indios y sostener estas instituciones feudales, a pesar de que las leyes de Indias contemplaban normas que beneficiaban a los naturales de las tierras conquistadas; y a medida que se fueron presentando los hechos y situaciones concretas, se empezaron a implantar medidas político-administrativas, concretamente en materia de función policial, ya que esta función estaba a cargo o era potestad del Virrey o Gobernador, y eran pagadas con cargo al erario del gobierno y también había cargos honoríficos. Como se puede apreciar, la base de policía existente en esa época, da pauta a la base de la policía actual.

" Ibidem, p. 121.

1.4 ORGANISACION POLICIAL EN MEXICO INDEPENDIENTE.

Para el estudio y mejor entendimiento de los movimientos independentistas de las colonias españolas del continente americano, así como el proceso histórico posterior que habían de iniciar después de lograda su independencia política de España; es indispensable hacer una breve reseña de los acontecimientos más sobresalientes de la segunda mitad del siglo XVIII en el imperio español.

Como circunstancias especiales que existían en España durante el reinado de Carlos III, exponente del despotismo ilustrado; tenemos que a este país había trascendido al pensamiento Enciclopedista o de la Ilustración, circunstancia que explica las medidas de gobierno adoptadas por el Rey Carlos III, entre ellas la de recomendar a las universidades realizaran importantes reformas ante la fuerte presión que ejercía la tendencia enciclopedista, para mejorar la industria popular y los oficios, los secretos de las artes y las máquinas, para facilitar las maniobras y auxiliar la enseñanza.

El enciclopedismo influyó en los dominios españoles, comenzando a orientar la mentalidad criolla hacia una tarea más realista y concreta, la insurgencia. El enciclopedismo había sido introducido en América por los jóvenes mayorazgos que regresaban

del Continente Europeo, y por los criollos que leían frecuentemente el pensamiento de la vieja europa, a través de las obras de Rossesu, Montesquiu, etc., que cambiaron violentamente sus conocimientos y propiciaron la certidumbre de que tarde o temprano, los territorios coloniales de España tenían que asumir su soberanía.

Así, a las múltiples causas de orden interno que produjeron conflictos, desavenencias y malestar social, se agregó el enciclopedismo, originando e incrementando la insurgencia, definidamente arraigada al territorio americano, justificadamente recelosa de la monarquía española y en decidida actitud de rechazo a todo lo peninsular. Ante el evidente malestar social y las diversas manifestaciones de inconformidad existentes en las colonias de América, hubo proposiciones muy acertadas, con el fin de introducir significativos cambios que satisficieran algunas de las demandas; entre estas propuestas sobresalieron por su trascendencia los del Conde de Aranda, que en su memorial de 1783, sugirió una reforma administrativa radical, que se anticipara a la posible segregación del imperio y la creación de una confederación formada por tres grandes Estados bajo el patrocinio de España.

Al no introducirse las reformas esenciales requeridas urgentemente por las colonias españolas en América, se acrecentó el descontento de los diversos grupos sociales hasta los límites de lo

incontrolable, fortaleciéndose la decisión de la lucha abierta a favor de la independencia, la cual finalmente estalló en 1810 y tres largas, penosas y heroicas jornadas, culminó años después, y en particular, en la Nueva España el 17 de septiembre de 1821.

No obstante a la independencia política del país quedaron en pie, muchos privilegios e injusticias originadas por la estructura económica y social existente del dominio español y que básicamente subsistió en lo fundamental, no obstante de haberse logrado la autonomía política con respecto a España. Esta situación es la explicación a las continuas insurrecciones, manifestaciones evidentes de que no se había conquistado la paz y tranquilidad sociales y del enfrentamiento entre la tendencia tradicionalista y conservadora, defensora del pasado colonial y la progresista liberal.

Durante gran parte del siglo XIX se libró una lucha entre el liberalismo mexicano y el obscurantismo; dentro de la cual se puede distinguir lo siguiente:

Una vez sentadas las bases, después de firmarse el Plan de Iguala el 21 de marzo de 1821; fueron tomadas diversas medidas tendientes a la integración de un gobierno y la organización de los servicios públicos consecuentes, entre otros, el de la vigilancia policial. Por lo que, respecto al régimen policial de la ciudad de

México, estaba depositado en los jueces auxiliares, conforme al Reglamento respectivo del 6 de Febrero de 1822, asignándoles las siguientes funciones; evitar la comisión de delitos, combatir la prostitución, impedir los desórdenes públicos, etc., y a los que cumplían con su función se les distinguía con el título "benemérito público".

El 31 de Enero de 1814, se implantó en México la primera República Federal, misma que perduró hasta el 23 de Octubre de 1835. Durante este régimen se promulgó la Constitución Política de 4 de Octubre de 1824. El mismo Congreso Constituyente que elaboró la Constitución, sancionó la Ley que creó el Distrito Federal, a proposición hecha por el Presidente del Congreso y con el Decreto del 18 de Noviembre del mismo año, se señaló a la Ciudad de México como residencia de los Supremos Poderes de la Federación y designó a un Gobernador en calidad de interino para responsabilizarse de la administración pública del Distrito Federal. Para el Ayuntamiento de México, se nombraron Alcaldes y Regidores, depositarios los últimos, de la vigilancia de los cuarteles en que se dividió la Ciudad de México.

Dentro de esta etapa, histórica, y como ordenamientos policiacos más complejos de la Ciudad de México, está el bando que se expidió con fecha 7 de febrero de 1825, que contenía, además de numerosas disposiciones relativas a la limpieza e higiene, otras

encaminadas a mantener el orden y seguridad urbanas, sus sanciones consistían en multas o en su defecto castigo correccional del infractor, según las circunstancias del caso. También estaba autorizado el decomiso.

En 1827, el régimen policial del Distrito Federal, quedó formado con los soldados de Policía y los Vigilantes del orden Público, uniformados a la usanza francesa, lo que les valió el calificativo de gendarmes.

En 1828, con base en el Reglamento de Vigilantes de 20 de Diciembre de ese año, se les habilitó a los vecinos de la Ciudad como vigilantes del orden público, exigiéndose que fueran forzosamente cabezas de Familia y tuvieran su boleta de seguridad, ya que una vez nombrados vigilantes de manzana eran autorizados a portar arma, consistente en su sable con talin como signo distintivo de su cargo. Estos vigilantes tenían la facultad de designar a cuatro vecinos auxiliares por cada calle de la manzana, para acompañarse en sus rondas que realizaban día y noche para que no faltara la vigilancia.

En 1835 se adoptó la primera República Centralista, regida más tarde por las siete Leyes Constitucionales de 30 de Noviembre de 1836. Con base en la sexta Ley Constitucional el territorio nacional se dividió en Departamento, los Departamentos

en Distritos, y éstos en Partidos. El Distrito Federal quedó incorporado al Departamento de México, según las Leyes Centralistas, que en su precepto 25 facultó a los Ayuntamientos ampliamente en materia de policía, atribuyéndoles la potestad para administrar y cuidar las cárceles, además de designar a los Alcaldes para conservar la tranquilidad y el orden público.

En el año de 1836, la vigilancia policial estaba a cargo de los Prefectos, Subprefectos y los guarda ríos, que perseguían delincuentes y vagos, vigilaban ríos, caños y acequias, así como la limpieza de la ciudad.

Para el año de 1847, fueron los Batallones de Policía, los responsables del cuidado y vigilancia de la ciudad, y se les dió el carácter de permanentes. En este mismo año el grupo de Serenos alcanzó la cifra de 116, uno por cada 15 ó 16 faroles que hacía en la Ciudad.

Por decreto de 20 de Julio de 1848 y Reglamento de 22 de Agosto del mismo año; fue a la Guardia de Policía, a la que se le delegó la facultad de vigilar las poblaciones del Distrito Federal, así como custodiar las cárceles y a los reos. Se formaba por 1000 hombres divididos en infantería y caballería.

Otra disposición de trascendencia fue el Reglamento para el Cobro de Multas y su Imposición, expedido el 22 de Diciembre de 1852 indicando que las multas o penas pecuniarias impuestas por faltas de policía o delitos leves, debían estar previamente determinadas por la Ley o por un reglamento administrativo, para evitar abusos; no debían exceder de 50 pesos, salvo que las leyes lo autorizaran.

El 20 de Abril de 1853, entró el General Santa Anna, a la capital y prestó juramento como Presidente de la República. Dos días después expidió las bases provisionales para la organización del país, en apego al sistema federal. Restructurándose también al Distrito Federal, convirtiéndolo en el Distrito de México, el cual fue dividido en 6 prefecturas centrales y 3 foráneas (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan), por los cuales fueron designados Prefectos de Policía a los que se les concedieron muy amplias atribuciones. El ayuntamiento de la Ciudad de México, también fue objeto de una reorganización integrándose por un Presidente o Superintendente de Policía, los Alcaldes, los Regidores, un Síndico y las Comisiones de Policía y Cárceles.

En la Ciudad de México, para procurar el orden público, los cuerpos de seguridad fueron los siguientes:

"El cuerpo de Guardas Diurnos, estuvo formado por un guarda mayor, un guarda segundo, un tercer jefe, un escribiente, 32 cabos, y 164 guardas responsables de la ronda matutina de la Ciudad de México para evitar se cometieran actos criminales y excesos en la vía pública, según Decreto de 28 de Junio de 1854".

"El Cuerpo de Guardas nocturnos, se encontraba integrado por un guarda mayor, un guarda segundo, un tercer jefe, un escribiente, 18 cabos y 123 guardas responsables del patrullaje nocturno de la ciudad, conforme Decreto de 21 de Julio de 1854".

"La Corporación de Serenos, quedó organizada, por 3 jefes serenos, un cabo sereno repartidor de aceite, 10 cabos de escuadra, 116 serenos y un sereno escribiente".¹⁹

Con la promulgación de la Constitución Política de 1857, el 5 de Febrero del citado año, se reestablecieron las gubernaturas para los Estados, Distrito y Territorios Federales, con amplias atribuciones políticas y económicas, y con la facultad de disponer de la fuerza policial.

"El ayuntamiento de la ciudad de México quedó integrado por un Presidente Municipal o Superintendente de Policía, con base

¹⁹ OROSCO Y BERRA, Manuel. Historia de la Ciudad de México. "Desde su fundación hasta 1854, No. 112, Septentas Diana. México. Editorial Diana S.A., 1980, p.p. 165.

en el Reglamento de 11 de Enero de 1855, y 8 Regidores, uno por cada cuartel en que se encontraba dividida la ciudad, con amplias facultades en materia policial. Esta organización varió al expedirse el Reglamento del Ayuntamiento de la Ciudad de México, de Mayo de 1861, que creó nuevos cargos públicos, tales como procuradores, magistrados y jueces, elevó el número de regidores a 20. Además, la Superintendencia de Policía de la Ciudad de México quedó integrada por un superintendente, un secretario, 5 oficiales para la vigilancia, 8 escribientes y un portero".²⁰

El régimen policial, quedó depositado en los funcionarios siguientes: "Un Inspector General de Policía, con base legal en la Ley que creó la inspección de Policía, de 17 de marzo de 1861; los Inspectores de Policía, para ejercer funciones policiales en los cuarteles en que estaba dividida la ciudad; los subinspectores, nombrados por el Regidor a propuesta del Inspector de Policía para que lo auxiliaran en sus funciones; y los Vecinos de Manzana, para vigilar las aceras de la calle y para fungir como veladores de la seguridad pública. El nombramiento de Inspector y Subinspector, tenían una duración de 2 años, y el de los vecinos era indefinido."²¹

²⁰ MARROQUI, José María. La Ciudad de México. Tomo III, México. Editor Jesús Medina, 1969, p. 1224.

²¹ LÓPEZ ROSADO, Diego. G. Ob. Cit. p. 166.

"Por Decreto de 26 de marzo de 1864, Maximiliano sentó las bases para organizar la Policía Preventiva, y por Ley de 10. de Noviembre de 1865, los alcaldes de los Ayuntamientos debían encabezar el cuerpo especial denominado Guardia Municipal de Policía, encargado del tránsito, la limpieza y alumbrados públicos, la seguridad, la vigilancia de pesas y medidas, el servicio contra incendios, el ornato y conservación de edificios públicos, el urbanismo la represión de la mendicidad y la vagancia, y conservar la moral pública".²²

De los cargos públicos íntimamente vinculados con la función policial, pueden citarse los siguientes: "Los Alcaldes Municipales del Imperio, responsables de la administración comunal y con amplias facultades en materia policial, según Ley sobre la Policía General del Imperio de 10. de Noviembre de 1865; el Comisario Central para el desempeño de las funciones policiales y con residencia en el Palacio Nacional, conforme al Decreto relativo de 1864; los Comisarios Imperiales, uno por Cuartel en que se dividió la Ciudad de México; los Prefectos Imperiales, con atribuciones para hacer cumplir el reglamento de Policía; los Inspectores Imperiales, uno por cada cuartel; y las Compañías de Guardas Imperiales, se les responsabilizó para garantizar la

²² OCHOA Y CAMPOS, Moisés. Citado por Diego G. López Rosado. Ob. Cit. p.p. 168-169.

seguridad pública, vigilar el tránsito de carruajes, auxiliar a los vecinos en caso de incendio".²³

Con la derrota de Maximiliano, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se asimiló al gobierno general del país; entre los ordenamientos legales sobresalió el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México, y del Distrito Federal del 9 de Abril de 1872, conforme al cual el Inspector General tenía a su cargo la Seguridad Pública, vigilar el orden y perseguir a los delincuentes y prestar ayuda en casos fortuitos.

En 1867 con la restructuración de la República Federal, se experimentó una ola de violencia, asaltos, robos, suicidios, etc., por gavillas de bandoleros; lo que obligó el Gobierno Federal a suspender las garantías a los plegarios o criminales en los caminos, en diversas ocasiones, crando así un cuerpo de Policías Rurales, dependientes de la Secretaría de Gobernación, para cuidar los caminos y auxiliar a la policía urbano.

En 1869 fue restructurado el Régimen Policial de la Ciudad de México, quedando de la siguiente manera:

²³ **TORNER, Florentino M. Resumen Integral de México a través de los siglos. Tono IV. México. Compañía General de Editores, S.A. 1971, p. 163.**

Un gobernador del Distrito, como máxima autoridad en materia policial, un Inspector General de Policía, los Comisarios de Cuartel, un Mayor del Cuerpo de Policía. y los Comandantes, oficiales y los policías de servicio.

En 1877 los cuerpos de policía se integraron con un Inspector General de Policía, del que dependían, la Gendarmería, las Escuadras de Bomberos, las Comisiones de Seguridad y las Comisarias.

En cumplimiento a la Disposición Gubernativa de 10. de Diciembre de 1885, la Ciudad de México, quedó fraccionada en 8 cuarteles y un total de 545 manzanas; por su parte el régimen de policía, se organizó de la siguiente manera: Un Inspector General de Policía, Un Inspector de Policía por cuartel y 8 compañías de Guardas, así como una novena compañía más sin servicio fijo, dispuesta a prestar auxilio a la Compañía que lo solicitara.

En 1890, el 22 de Diciembre, las autoridades del Distrito Federal, efectuaron una nueva traza de la Ciudad de México, creándose las demarcaciones de policía por cada circunscripción, quedando al frente de cada una de ellas el Inspector de Policía a los cuales se les concedió el mando de gendarmería adscrita a su jurisdicción.

"El Servicio de policías se fortaleció en el año de 1893, con 15 gendarmes montados, dedicados al patrullaje de la Ciudad de México y efectuaban detenciones cuando se cometieran delitos flagrantes".²⁴

"El reglamento de 13 de Febrero de 1897, obligó a los gendarmes a prestar auxilio a los agentes de las Comisiones de Seguridad Reservada".²⁵

A los Agentes de las Comisiones de Seguridad Reservada, se les comisionaba para la captura de personas que encabezaban manifestaciones en protesta contra el gobierno. Además "el Gendarme deberá ser atento y decente en su lenguaje; sereno en el peligro y enérgico en sus mandamientos, no sonar el silbato sino en casos de peligro, cuidará el tránsito de los carruajes por la derecha, vigilará calles a su cuidado haciendo rondas a cada media hora, por las noches se cerciorará que las puertas y ventanas de las casas están bien cerradas, cuidará a las personas que en vía pública ofendan a las demás. . ." ²⁶

²⁴ Reglamento de la Gendarmería Montada. Policía Preventiva. México, 1893, p. 5.

²⁵ Reglamento de las Obligaciones del Gendarme. Policía Preventiva, México, 1897, p. 10.

²⁶ Ibidem. P. 17.

Con la reestructuración al sistema policial de la Ciudad de México, según el Reglamento de las Obligaciones del Gendarme de 15 de Febrero de 1897, "se le otorgó al Gobernador del Distrito la facultad de fungir como jefe de policía, y dependiendo de él quedaron los Agentes Administrativos, el Inspector General de Policía y los Comisarios."²⁷

En 1898, por leyes de 16 y 17 de Septiembre, se divide el Distrito Federal en la Municipalidad de la Ciudad de México, y se crean 6 prefectos y las Comisiones de Policía para que se inspeccionaran los servicios. El mando policial quedó depositado en el Gobernador del Distrito y por delegada facultad le correspondió el Presidente Municipal de la Ciudad de México y a los 6 prefectos políticos en sus respectivas jurisdicciones.

Con la expedición de la Ley sobre la Organización del Distrito Federal, de 10. de julio de 1903, nuevamente el Distrito Federal se dividió en las siguientes municipalidades: México, Guadalupe, Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcóac, San Angel, Coyoacán, Cuajimalpa, Xochimilco, Milpa Alta, Ixtapalapa e Ixtacalco; quedando depositado al servicio policial en la gendarmería judicial y la fiscal.

²⁷ **Idem.**

"El ayuntamiento de México, que tenía 382 años de existencia desapareció a consecuencia de esta Ley sobre la Organización del Distrito Federal de 1903." ²⁸

1.5 ORGANIZACION POLICIAL EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA Y MEXICO CONTEMPORANEO

La revolución de 1910 fue una resultante de las pésimas condiciones de vida en que se debatía la gran masa de desposeídos de las áreas rurales y de las ciudades, que a partir de las primeras manifestaciones concretas para derrocar al régimen porfirista tomó parte activa lanzándose a la lucha reivindicadora de sus derechos.

"Había llegado ya a límites intolerables la explotación de los campesinos y obreros, de manera que cuando un reducido número de hombres con inquietudes políticas se opuso a que continuara al frente del gobierno el general Porfirio Díaz, un gran movimiento de rebelión cundió por todo el país, en apoyo de los principios expuestos por Francisco I Madero en su Plan de San Luis, no obstante que ellos eran todavía insuficientes para garantizar una verdadera justicia en el campo económico y social para los trabajadores." ²⁹

²⁸ MARROQUI, José María, Op. Cit. p. 1294.

²⁹ LOPES ROSADO, Diego G. Op. Cit. p.p. 243-244.

En relación al régimen policial que nos ocupa, se advierte que al renunciar a la presidencia el general Don Porfirio Díaz, asumió el gobierno interino Francisco León de la Barra, "quien introdujo reformas en el servicio de policía urbana, aumentando 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 el aumento fue de 200 gendarmes, un comandante y segundo jefe; y en la Compañía de Bomberos fueron agregados 100 hombres." ³⁰

"Siendo Inspector General de Policía el mayor Emiliano López Figueroa, el cuerpo de policía de la ciudad recibió nuevo equipo y bicicletas para efectuar la vigilancia; y el Presidente Madero, al finalizar el año de 1912, inauguró el Casino Escuela para la Policía, ubicada en la esquina de Avenida Juárez y la Calle de Balderas, ocupando el edificio donde estuvo el Pabellón Español." ³¹

En 1917, con la promulgación de la Constitución Política se estableció en México la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Democrático y Federal, compuesto de Estados libres y Soberanos, los que adoptaron el régimen político-administrativo inferior previsto en la misma Constitución; por su parte el

³⁰ *Ibídem*, p.p. 270-271.

³¹ *Idem*.

Distrito Federal, quedó dividido en municipios y su gobierno recayó en un gobernador y un ayuntamiento de elección popular directo.

Se otorgó a los Gobernadores de los Estados, el mando de la fuerza policial estatal y municipal, así como la prestación del servicio público de Policía; correspondiendo a las autoridades municipales prestar el servicio de policía en todo su municipio; aunque en algunos Estados, la Policía Municipal se circunscribió a la Ciudad, y la Policía Estatal atendió la seguridad del campo.

En el Distrito Federal, se dieron constantes cambios en la organización policial, y para su estudio es necesario considerar algunas leyes y Reglamentos como los siguientes:

Ley sobre la Organización del Distrito Federal, de 13 de Abril de 1917, con la cual se le otorgó al Gobernador del Distrito Federal, el mando total de la policía y el amplio ejercicio de las facultades en materia de seguridad pública; delegando dichas funciones en el Inspector General de Policía, su colaborador inmediato. Al Presidente Municipal se le dió la responsabilidad de imponer multas y arrestos por las infracciones que se cometieran al Reglamento de Policía.

"El Coronel Martín F. Bárcenas, como Inspector General de Policía en 1925, formuló los proyectos de Ordenanza General de

Policía, reglamentos de la Inspección General de Comisarias, de Cajas de ahorro, de la Escuela de Policía, del Cuerpo de Bomberos, de las Obligaciones de Policía y los Bandos de Policía y Buen Gobierno. Los objetivos que orientaron a esta reglamentación fueron unificar las corporaciones de policía, para darles unidad de mando y de acción; establecer la disciplina militar; hacer de la policía una carrera en la que se pudiera ascender por escalafón; autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves. etc."³²

Ley del 28 de Agosto de 1928, se suprimió el Municipio libre con base en la organización administrativa del Distrito Federal, el gobierno de la Ciudad quedó a cargo del Presidente de la República, quien delegó esta facultad en un gobernador por el designado; asimismo con esta ley fueron suprimidas las policías municipales.

Ley del 31 de Diciembre de 1928, se establece el Departamento del Distrito Federal, integrado por un jefe, y auxiliado por delegados, subdelegados, jefes de dependencias y servicios, etc,. Dentro de los Jefes de Dependencia, se encontraba el Jefe de Policía que hasta entonces se denominaba Inspector General de Policía, y con esta Ley se le denomina por primera vez Jefe de Policía y a los Gendarmes, policía del Distrito Federal;

³² LOPES ROSADO, Diego G., Ob. Cit., p. 272.

para que posteriormente con Ley 31 de Diciembre de 1928 se les denominaba Policía Preventiva. Esta Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, estableció en su artículo 28, que la Policía estaría bajo las órdenes del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En 1930 se organiza la Jefatura de Policía de la siguiente manera: Un Jefe de Policía, un subjefe, una secretaria Consultiva, y los siguientes cuerpos; la policía a Pie, que eran un total de 2552 elementos; el cuerpo de Bomberos con 260 bomberos el Cuerpo de Investigadores y Seguridad Pública; La Policía Montada con 100 policías montados; El Cuerpo Femenil de Policías Especiales, fundado por el investigador Valente Quintana en 1930, que tenía 69 policías femeniles; 1050 Policías Privados que se denominaban 'Unión de Vigilantes de casa comerciales y Particulares' (hoy policía Bancaria Industrial). Sindicato Revolucionario de Veladores, Sociedad de Vigilantes y Cuidadores de Automóviles. (hoy Policía Auxiliar); y la Jefatura de Tránsito, que fue organizada provisionalmente en 1922 y separado de la jefatura de Policía en 1928, legalizándose en 1930.

La Policía de Tránsito fue el primer cuerpo que realizó el patrullaje con motocicletas en el año de 1928 y con unidades motorizadas en el año de 1938.

Es en el año de 1938, con la publicación de la Ley Orgánica del Distrito, de 31 de Diciembre, cuando el Distrito Federal se dividió en once delegaciones: Azcaptzalco, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Ixtacalco, Ixtapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Gustavo A. Madero y Coyoacán, así como un Departamento que abarcó la Ciudad de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcalco y General Anaya. "El Distrito Federal quedó entonces fraccionada en doce Delegaciones de Policía, cada una integrada por un Agente del Ministerio Público, un Delegado y una Compañía de Policías.

El 19 de Octubre de 1939, se publicó el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en el que se depositó el mando supremo de la Policía Preventiva en el Presidente de la República y el director en el Jefe de la Policía; completándose este Reglamento en 1941 con el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares. Los cuerpos de la Jefatura de Policía quedaron integrados de la siguiente manera: la policía a pie, los Montados, los Motorizados, los Políglotas, los Auxiliares, los de Servicios de Asimilados, los Vigilantes de la Penitenciaría y de las Cárcenes y los Cuerpos de Bomberos, tránsito y Servicios Secreto.

Nuevamente, la llamada Jefatura de Policía sufrió una reorganización, con la expedición del Reglamento de la Policía

Preventiva del Distrito Federal, publicado el 4 de Diciembre de 1941. Quedando integrados los cuerpos policiales por la Policía de Carrera, tales como la Policía a Pie, de Idiomas, la Montada, los Cuerpos Motorizados, los Bomberos y el Servicio Secreto; así como por los Policías Auxiliares o Veladores y los Policías Asimilados o Vigilantes de Cárceles, parques y jardines.

En 1942, en el mes de Diciembre se reorganiza la Policía y causan baja de la Institución, los policías ancianos, inútiles inválidos, enfermos, bajos de estatura y analfabetas; ésto con el propósito de elevar el nivel de disciplina y moralidad personal.

En el año de 1948, nuevamente existen cambios en materia policial; el 12 de noviembre, por Decreto Presidencial, se crea la Comisión Técnica Consultiva de la Policía Preventiva del Distrito Federal, como órgano auxiliar y de conducta, para resolver problemas que afectaran al servicio, tomar medidas de mejoramiento entre el policía y la sociedad. El 14 de diciembre del mismo año, además de las sesiones existentes, se crearon el Batallón de Granaderos, la Policía Bancaria e Industrial y la Compañía de Transportes. Quedando integrada la Jefatura de Policía de la siguiente forma: Los Policías de a pie; el Batallón de Radio Patrullas; el Batallón de Granaderos; los policías de Idiomas; el Escuadrón Montado, el Servicio Secreto; los Servicios Especiales; la Policía Bancaria e Industrial; la Policía Auxiliar, el

Laboratorio de Criminalística e identificación, la Academia de Policía, la Compañía de Transportes y la Policía de Tránsito del Distrito Federal.

La Policía Preventiva en 1958 mejoró su equipo como el armamento, y el servicio médico; se fundó la policlínica que se encontraba en las calles de Lucas Alaman y Morazán, y se inauguró el edificio de Tlaxcuaque de la Jefatura de Policía el 14 de Octubre de 1957.

Después de la reestructuración de la Policía en 1960, la Jefatura de Policía quedó integrada por: la Policía a pie, con 4383 elementos; el Batallón motorizado con 638 elementos; el Escuadrón Montado con 372 elementos; la Compañía de Granaderos con 240 elementos; El grupo de policías de Idiomas, con 33 elementos; el Servicio Secreto, con 292 elementos; el Heroico Cuerpo de Bomberos, con 343 elementos; la Policía Auxiliar con 2300 elementos; la Policía Bancaria e Industrial; el Batallón de Transportes y la Policía de Tránsito.

Tanto la Policía Auxiliar, como la Policía Bancaria e Industrial y la Policía de Tránsito, no dependían directamente de la jefatura de Policía. La Policía de Tránsito funcionaba con el Nombre de Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, y su director no dependía del Director de la Policía; fue hasta el año

de 1969, cuando por Decreto Presidencial, se fusiona la Policía Preventiva con la de Tránsito, y se forma el Estado Mayor dentro de la Policía.

Con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970, al Distrito Federal se le denominó Ciudad de México y se le dividió en las 10 Delegaciones actuales. Con base en esta Ley la Jefatura de Policía pasó a denominarse Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal. Dotando de mando a los Delegados Políticos para que de acuerdo con el Director de la Policía, dispusieran de las Fuerzas de Policía que se encontraban en su respectiva jurisdicción. Y es hasta 1972 con la expedición de las Normas Básicas de las Fuerzas Policiacas, las cuales no estarían bajo las órdenes del Delegado Político.

La Dirección General de Policía y Tránsito, en 1977 se reestructura orgánicamente y se integra así: Dirección General, Sub dirección, Estado Mayor, Dirección Técnica "A y B", Dirección de Servicios Públicos y Dirección de Servicios Administrativos.

En 1982 vuelve a reestructurarse y queda así: Dirección General, Sub-Dirección General, Dirección Operativa, Dirección Vial, Dirección de Servicios al Público, Dirección de Servicios Administrativos y Dirección de Autotransporte y Estacionamientos.

Distintas disposiciones mantuvieron paralelamente al Reglamento de Policía Preventiva de 1941, que en muchas ocasiones ya resultaba fuera de la realidad, haciéndose necesaria la expedición de un nuevo Reglamento.

Con la publicación del Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, de 1º de Enero de 1984, la Dirección General de Policía y Tránsito pasó a denominarse Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. Ese mismo año en 1984, el 6 de Julio es publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento de Policía Preventiva para el Distrito Federal.

Con el Reglamento de la Policía Preventiva de 1984, se denomina por primera vez a la institución Secretaría General de Protección y Vialidad, cambiando el nombre de Dirección por Secretaría, y el Director por el Secretario General; siendo el C. General de División Ramón Mota Sánchez el primero en ostentar dicho cargo.

Así mismo, los grados de policía cambian, diferenciándose de los del ejército, denominándose al General de División, Superintendente General; al General de Brigada, primer Superintendente; al General Brigadier, Segundo Superintendente; al

Coronel, Primer Inspector, al Teniente Coronel, Segundo Inspector al Mayor, sub-Inspector; al Capitán, Primer Oficial; al Teniente Segundo Oficial; al Subteniente, sub-oficial, al Sargento, policía 2º y al Cabo, Policía Tercero.

El 19 de Julio de 1993, se publicó la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; que establece las causas para la prestación del servicio de seguridad pública, así también regula los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Esta Ley engloba por vez primera a la Policía Preventiva y la Policía Judicial, rigiendo a ambos organismos dentro del Distrito Federal, denominándoles Cuerpos de Seguridad Pública, y dejando a sus mandos operativos el control directo sobre dichas dependencias.

Por lo que respecta a la Secretaría General de Protección y Vialidad el organigrama interno queda integrado de la siguiente manera:

Dirección de Comunicación Social, Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial, Caja de Previsión de la Policía Preventiva, Contraloría Interna, Instituto Técnico de Formación Policial; Dirección General de Operaciones, de la que dependen la Dirección de Acciones Preventivas, la Dirección de la Policía

Metropolitana, la Dirección de la Policía Sectorial, la Dirección de Siniestros y Rescates, la Dirección de Control de Tránsito, y la Dirección de Comunicaciones; Dirección General de Autotransporte Urbano, de la que dependen la Dirección de Servicios Públicos, la Dirección de Permisos, concesiones y revalidaciones, la Inspección y Mejoramiento de Servicios de Transporte Público, y la Dirección de Registro; y Calificaciones de Sanciones; Dirección General de Servicios de Apoyo, de la que dependen la Dirección de Programación y Recursos Financieros, la Dirección de Sistemas de Información, la Dirección de Recursos Humanos, y la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales; policías complementarios, que son la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

De la Dirección de Policía Metropolitana dependen los siguientes agrupamientos: Granaderos, Montada, Policía Femenil, Fuerza de Tarea, Helicópteros, Unidad Especial, Motopatrullas y Grúas.

De la Dirección de Policía Sectorial, dependen todos los Sectores de Policía distribuidos en las diferentes Delegaciones Políticas; existiendo 2 sectores por Delegación divididas en Oriente y Poniente o Norte y Sur; siendo a partir de Octubre de 1993, donde por necesidades propias del servicio público se dividieron los Sectores en Subsectores, quedando cuatro en cada Delegación de las de mayor afluencia delictiva, denominándose

Oriente Auxiliar, Poniente Auxiliar ó Norte, Sur Auxiliar respectivamente.

Por acuerdo de C. Jefe de Departamento del Distrito Federal, el 2 de julio de 1994, la Dirección General de Autotransporte Urbano pasa a estar adscrita a la Coordinación General de Transporte.

El 30 de Diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, derogando todas las disposiciones legales y administrativas que se opongan a ella, y a través de la cual se crea la Secretaría de Seguridad Pública, desapareciendo así la Secretaría de Protección y Vialidad.

CAPITULO II

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA POLICIA COMO ORGANO DE GOBIERNO

La bibliografía sobre la materia de policía es poco abundante, en el Derecho francés, se ha dicho que la materia de policía ha sido insuficientemente estudiada y, sobre todo de una manera desproporcionada en relación a su importancia.

Existen escasos estudios consagrados a la teoría general de policía administrativa, en relación a la abundante Literatura que en otras secciones del Derecho Público se da, se trata en resumen, de una materia relativamente analizada donde, a pesar de la complejidad y el número de problemas no resueltos aún, se encuentra poca doctrina.

Con el presente trabajo se pretende hacer un estudio enfocado a una de las muchas actividades encomendadas a la policía preventiva en el Distrito Federal, el uso de la fuerza pública.

Una de las atribuciones que a través del tiempo se le han asignado a todo Estado, es la atribución de mando de policía o de

coacción, que comprenden todos los actos necesarios para su mantenimiento y protección, es decir, la seguridad, salubridad y el orden públicos.

La doctrina afirma que el término policía tiene una larga tradición en el Derecho Público, lo que justifica su mantenimiento incluso frente a otros términos. La policía en su contexto y contenido, hace siempre referencia al poder público; es por ello que cada tipo histórico de Estado, lleva consigo un determinado sentido de la policía, tal es el caso de México, que como ya se vio en el capítulo anterior, la policía varió de acuerdo a la época histórica que se vivía.

Como ya se afirmó, la policía está íntimamente ligada a la vida real de la administración pública, que al fluctuar ésta, ampliando o restringiendo sus funciones y su ámbito de realidad controlada, la policía pasa a ser también un concepto fluctuante, en función del tiempo y del país de que se trate.

De acuerdo a lo que antecede, en el presente trabajo analizaremos, el auxilio de la fuerza pública que presta la policía preventiva en el Distrito Federal, comenzando por la formación del Departamento del Distrito Federal, cuyo gobierno está a cargo del jefe del Ejecutivo, y quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento, de donde surge como órgano de gobierno la policía

preventiva; analizando su concepto y los fundamentos constitucionales que le dan vida en nuestra ciudad capital.

2.1 FORMACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal datan del 18 de noviembre de 1824, cuando por Decreto del Congreso General Constituyente se creó el Distrito Federal con la Ciudad de México como sede de los poderes federales; se suplió al entonces jefe político por un Gobernador, y subsistieron los Ayuntamientos en los pueblos del territorio del Distrito Federal.

La norma fundamental en la Constitución de 1917, establece las bases de organización y funcionamiento del Distrito Federal. En su texto original establecía las facultades del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios, algunos de los cuales se dividían en municipalidades, y cada una de ellas a cargo de Gobernadores dependientes directamente del Presidente de la República.

Con base en la Constitución, el 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, la cual reguló aspectos de gobierno, obras y servicios públicos, dejando al gobierno de dicha entidad la supervisión de dichos servicios.

El cambio en la trayectoria del gobierno capitalino lo constituyó la reforma al artículo 73 fracción VI constitucional en 1928, por lo cual se suprimió el régimen municipal del Distrito Federal, y se encomendó el gobierno de la entidad en forma directa y absoluta al Presidente de la República quien lo ejercía por conducto del órgano que determinara la Ley respectiva, así surgió lo que hoy es el Departamento del Distrito Federal.

Para cumplir con la reforma hecha a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso expidió el 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, disponiendo que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del Jefe del Ejecutivo, quien ejercía por medio del órgano del Departamento del Distrito Federal, confiriéndosele al Jefe del Departamento la titularidad de dicho órgano.

Aparte del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se instrumentaron la existencia de otras dependencias públicas, entre ellas la Jefatura de Policía y Jefatura de Tráfico.

Este ordenamiento rigió la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal durante el periodo 1928-1941, y fijó la competencia en el despacho de diversas funciones, por ejemplo: la aplicación de infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía.

El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual integró las disposiciones básicas que rigieran al gobierno capitalino hasta 1970. En 1941 se estableció la primera estructura administrativa: un Jefe del Departamento, un Secretario General, un Oficial Mayor, un Jefe de la Policía y once Dependencias Generales (Direcciones de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Acción Deportiva, Tránsito y una Contraloría).

Así mismo se dividió el Distrito Federal en once Delegaciones, designando al frente de cada una de ellas, al titular del Departamento del Distrito Federal, o a un Delegado encargado de representarlo en las localidades respectivas, vigilando los servicios públicos, el estricto cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales.

En 1970 el Departamento del Distrito Federal experimenta cambios en su estructura y bases de operación, la Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico y lograr una administración pública ágil y eficaz.

Esta tercera y nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señalaba como auxiliares del Jefe del Departamento, a tres Secretarios Generales A, B y C, un Oficial

Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados (se aumentan a 16 Delegaciones), Subdelegados, una Contraloría General y 18 Direcciones Generales; entre las que se encontraba la Dirección General de Policía y Tránsito.

La participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local, al crearse las Juntas de Vecinos de cada Delegación como órganos de colaboración ciudadana. El Consejo Consultivo órgano de igual naturaleza, en contacto directo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se integró con los jefes de las juntas delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del titular proyectos de leyes y reglamentos, e informarle de las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios públicos.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial el primer Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a este marco normativo, la autoridad superior reside en el Jefe del Departamento, al que corresponde la representación legal de la institución mediante el ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones jurídicas para su ejercicio directo denominándoseles atribuciones no delegables, y otras delegaciones que pueden conferir a funcionarios subalternos, sin perder por ello la facultad para su ejercicio directo.

La Ley Orgánica de 1978, la cuarta Ley en la historia de la organización del Departamento del Distrito Federal, organizó al gobierno de la capital de la República con un Jefe del Departamento del Distrito Federal, tres Secretarías Generales, Un Oficial Mayor, una Contraloría General, una Tesorería, así como 17 Direcciones Generales entre las que se encontraba la Dirección General de Policía y Tránsito incorporando además 21 organismos desconcentrados.

En 1983 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional; y en Enero de 1984 apareció un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Las modificaciones a la Ley Orgánica se centraron en la estructura administrativa del Departamento, sustituyendo la lista de todas las dependencias, por otras de más alto nivel, con la intención de que el Reglamento Interior se refiriera a ellas.

Así aparece entre otras nuevas Secretarías, la Secretaría General de Protección y Vialidad, sustituyendo a la Dirección General de Policía y Tránsito; y teniendo a su cargo la coordinación de cinco Direcciones Generales a saber: de Desarrollo Institucional, de Operaciones, de Servicios y Autotransporte Público, de Servicios de Apoyo y la Academia de Policía.

2.2 EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es entidad federativa de acuerdo con los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política, y como entidad federativa se compone de población, territorio, orden jurídico y gobierno; para el estudio concreto del presente trabajo es de interés el último de los elementos mencionados, es decir, el gobierno, entendiendo por esta expresión al conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas, o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines.

Señalaba el artículo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: "El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal..."³³ Acompletaba el artículo tercero en su fracción VI: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en

³³ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 11a. Ed. México, Porrúa S.A., 1994, p. 7

los términos de esta Ley, de las siguientes unidades administrativas:

VI: La Secretaría General de Protección y Vialidad, para atender primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y a la vialidad".³⁴

Al respecto la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1994, en sus artículos cuarto y décimo, señala: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública del Distrito Federal. A él le corresponde originalmente todas las facultades establecidas en esta Ley, pudiendo delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos..."³⁵ "El Jefe del Distrito Federal... será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente Ley y otros ordenamientos legales..."³⁶

En la actualidad el Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el

³⁴ *Ibidem*, p. 8

³⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994, p. 49.

³⁶ *Ibidem* p. 69.

estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; entre otras dependencias, según el artículo 13, fracciones VIII y IX, de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; de la Secretaría de Transportes y Vialidad, y la Secretaría de Seguridad Pública, Secretarías en las que se dividió la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Orgánicamente el gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; el primero está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, el segundo está constituido por el Congreso de la Unión, quien se encarga de legislar en esta entidad federativa, cabe hacer notar que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Primera Asamblea Legislativa), tiene facultades legislativas en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno de esa entidad, y de acuerdo a las materias que expresamente le confiere la Constitución; por último, el tercer poder lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.

En este orden de ideas, dice el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos 7 y 8 respectivamente: "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la

Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ³⁷ Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son: I. La Asamblea de Representantes; II. El Jefe del Distrito Federal; y, III. El Tribunal Superior de Justicia." ³⁸

Además la función jurisdiccional administrativa está a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la justicia laboral es impartida por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y el Ministerio Público de la referida entidad, está a cargo de un Procurador de Justicia quien es nombrado y removido libremente por el Jefe del Ejecutivo.

Por otra parte es necesario señalar que algunos autores difieren en que si el Departamento del Distrito Federal tiene o no personalidad jurídica propia; al respecto Acosta Romero señala: "Si únicamente se considera al Departamento del Distrito Federal como entidad administrativa centralizada dependiente del poder ejecutivo de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tendría personalidad jurídica porque sus actos serían los de una dependencia del poder ejecutivo, y por lo tanto se

³⁷ Statuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 26 de julio de 1994, p. 46.

³⁸ Idem.

consideraría que no tiene autonomía política, ni administrativa, según tesis sustentada también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación." ³⁹

Al respecto en la actualidad, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala en su artículo 2o. "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinadas por la Ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal." ⁴⁰

Como se puede observar el Gobierno del Distrito Federal se realiza a través de diversos órganos; y una de las funciones que le corresponden está el de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad, toda vez que la conservación del orden público es una

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 9a. Ed. México, Porrúa S.A., 1990, p. 251.

⁴⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ob. Cit. p. 46.

de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que todo gobierno debe garantizar.

La sociedad y el gobierno deben de hacer todo lo posible para evitar las condiciones que favorecen las faltas y los delitos, sin embargo, cuando a pesar de todos los esfuerzos éstos continúan produciéndose, la policía interviene como último recurso para evitar daños mayores, a otras personas o a la sociedad en general.

En este contexto, es el Departamento del Distrito Federal, a través de las instituciones de seguridad pública, quien tiene el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Así mismo, debido a que la Constitución prohíbe que los habitantes del país se hagan justicia por sí mismos, o que ejerzan violencia para hacer valer sus derechos, el Estado no puede delegar ni concesionar a los particulares ni el uso de la fuerza, ni la coerción para que se cumplan las leyes y reglamentos.

En el Distrito Federal, la policía en general tiene las siguientes funciones:

- a) Proteger a las personas y sus bienes.
- b) Mantener la tranquilidad y el orden públicos.
- c) Salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas.
- d) Actuar como auxiliar de la justicia.

Para cumplir con la función de seguridad pública, el Departamento del Distrito Federal, por mandato constitucional establece dos tipos de policía: la preventiva y la judicial; para lo cual nosotros nos avocaremos a la primera de ellas. La policía preventiva a su vez incluye la policía de tránsito y vialidad, la policía bancaria e industrial, y la policía auxiliar; a estas dos últimas se les denomina por ley, policías complementarias.

En común las funciones generales de estas policías, son las siguientes:

- a) Mantener el orden público, lo que implica la tranquilidad y la seguridad.
- b) Garantizar el disfrute de las libertades de los ciudadanos.
- c) Prevenir los delitos y las faltas administrativas.
- d) Colaborar con los jueces cívicos para que se apliquen las sanciones administrativas.
- e) Apoyar la labor del Ministerio Público y de la autoridad judicial cuando fuere requerida para ello.
- f) Auxiliar a la población civil en situaciones de emergencia.

En la actualidad estas funciones de policía no representan como en épocas pasadas una fuerza en la cual se fundaban el poder y la estabilidad del gobierno, sino se considera una función administrativa del mismo; mediante estas funciones el

Departamento del Distrito Federal ejerce su potestad jurídica para afirmar el derecho individual y colectivo en lo referente al orden, la moral, la seguridad pública, y en lo general, por el respeto al orden jurídico contra las causas que lo perturben.

Tanto la policía judicial como la policía preventiva ejercen estas funciones en el ámbito de su competencia, pero en el presente trabajo solo analizaremos a la policía preventiva.

La policía preventiva en el mantenimiento del orden público existente, aplica y hace aplicar las leyes y reglamentos, deteniendo a los presuntos infractores, y de así considerarse, poniéndolos a disposición de las agencias del Ministerio Público o de los juzgados cívicos, según sea el caso.

En la preservación de la tranquilidad y seguridad común, la policía preventiva debe de actuar con estricto apego a la ley y respetando las garantías individuales de los ciudadanos, existiendo órganos de control para el caso de no conducirse así, o para el caso de que se viole alguna garantía.

Particularmente, el tema de interés para el presente análisis, es la función de apoyo a las autoridades administrativas o judiciales que en uso de la fuerza pública, brinda la policía

preventiva cuando es requerida para ello; más adelante analizaremos el actuar real en esta función.

2.3 CONCEPTO DEL TERMINO POLICIA.

El vocablo "policia" se ha utilizado de distintas formas, atendiendo principalmente a las funciones que en el transcurso del tiempo le han sido asignadas a dicha institución, a este vocablo se le asimila con diversos significados como son: poder, función administrativa, fuerza pública, cuerpo de coerción, órganos de conducta, organismo de represión. etc.

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

41

Al evolucionar el hombre socialmente, obedeciendo sus tradiciones a través de sus guías, se sintió con la necesidad de asegurar su subsistencia, conservar los medios que facilitaran, un ambiente de tranquilidad, prevenirse contra los atentados de

41 COLIN SANCHEZ, Guillermo. Op. Cit. p. 102.

enemigos o extraños al grupo comunal; y en la medida que fueron apareciendo nuevas formas de vida y de organización social, los recursos para la seguridad se emplearon de manera proporcional y adecuada a las necesidades, aunque con los matices que implica la forma de gobierno adoptada. Al surgir la ambición y desmán desenfrenados del más fuerte, se hizo necesario combatirlo y garantizar la convivencia pacífica.

Para conocer el origen gramatical de este vocablo, es necesario remontarnos a tiempos antiguos, en dónde nació y se le dio un significado, hasta llegar a lo que ahora conocemos como el término policía; sin lugar a dudas el antecedente más remoto del origen de este vocablo lo encontramos en la antigua Grecia, país en donde se le empezó a dar la connotación que hoy generalmente se le conoce.

Etimológicamente la palabra policía proviene del latín "politia" que significa el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En griego "politeia" o "politeke", significa el buen orden que se observa en las ciudades y constituciones del Estado.

Nacif, afirma que "la palabra policía encuentra su origen en dos raíces griegas; politeia, que significa gobierno, y polis

que significa ciudad; así que podemos definirla desde el punto de vista etimológico como el gobierno de la ciudad".⁴²

Tanto en Grecia como en Roma la función de policía se manifestaba en los actos ejercidos por la autoridad en contra de aquello que significaba peligro e inseguridad, pero no dirigido a la protección del hombre aislado, sino siempre entendido como un valor que se hacía realidad al integrarse al grupo; haciendo alusión a la administración pública y al gobierno, como ente responsable de llevar a cabo esa tarea.

Antes de definir el concepto genérico de policía debemos manifestar que la misma tiene por objeto como ya se dijo, mantener el orden público, asegurando la vida, la libertad de las personas y el respeto a la propiedad privada; tiene también el deber de brindar protección y seguridad a la moralidad y salubridad, en general le corresponde el cuidado del bienestar integral de la comunidad.

En este sentido el Tratadista Acosta Romero, en sus primeras obras manifestaba que la policía era "un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y

⁴² NACIV, Jorge M. La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928). México, Sociocultur, 1986, p. 13.

tranquilidad".⁴³ En este caso el concepto policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto a los lineamientos previamente establecidos para una sociedad, y el buen orden de un Estado.

Roberto Dromi, conceptualiza "la policía como la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral, y la salubridad públicas; en un estricto sentido policía es administración".⁴⁴

Para García Oviedo y Martínez, "la policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe; sería por lo tanto un medio para alcanzar un fin".⁴⁵

Para Sarria, "la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno, de carácter no represivo; es por lo tanto, la previsión administrativa y es referida fundamentalmente a los servicios públicos".⁴⁶

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Ed. México, Porrúa S.A., 1983, p. 535.

⁴⁴ DROMI, Roberto, Citado por Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 2o. curso, México, Harla, 1991, p. 146.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 146.

⁴⁶ *Idem*.

Rafael Bielsa considera a la policía como "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 individual y colectiva de ellas".⁴⁷

Por su parte, Rafael de Pina nos dice que la 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)".⁴⁸

Para Colín Sánchez, "la policía es 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 a los ordenamientos jurídicos contra las causas que los perturben".⁴⁹

⁴⁷ **Idem.**

⁴⁸ **PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 10a. Ed. México, Porrúa S.A., 1981, p. 382.**

⁴⁹ **COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 161.**

La policía para Cabanellas, "es el cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a quienes ampara la legislación vigente".⁵⁰

Por último, Florini nos dice que "la palabra policía proviene del vocablo griego *politeia*, que significa ciencia de los fines y deberes del Estado".⁵¹

De los conceptos aludidos, podemos observar que en diversos términos se manifiesta que la policía cumple con una doble función, la de protección y la de vigilancia del orden público; funciones que debe de llevar a cabo el Estado a través de esta institución de policía; algunos autores la consideran como el resultado de la buena observancia de las leyes en determinada sociedad, pero la mayoría coincide en que es un cuerpo encargado de la seguridad, del bien y del orden públicos.

Desde el punto de vista particular, consideramos que en el concepto más restringido del Derecho Administrativo, la definición de policía, designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública, con el fin de asegurar el orden

⁵⁰ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 2a. Ed. Argentina, Heliastra S.R.L., 1962, p. 246.

⁵¹ FLORINI, Bartolomé A. Poder de Policía. 3a. Ed. Argentina, Alfa, 1962, p. 37.

público y garantizar la integridad física y moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva.

En este mismo orden de ideas, y antes de intentar definir el concepto específico de policía preventiva, vemos que es el Estado el encargado única y exclusivamente de ejercer esta función, ya que dicha actividad no es posible delegar en organismos extraños al mismo, toda vez que desde el punto de vista institucional esta responsabilidad y deber jurídicos de asegurar el respeto al derecho individual y colectivo es uno de los fines y deberes esenciales que toda Nación debe ofrecer con el auxilio de sus instituciones acordadas y creadas para tal fin, siendo en el caso concreto, la policía la encargada de llevar a cabo tan importante función.

Este poder estatal se manifiesta como una serie de medidas preventivas y persecutorias, cuyo fin último, como ya se indicó, es el de preservar y garantizar los derechos individuales que como gobernados poseen todos los miembros de una sociedad.

2.4 CONCEPTO DEL TERMINO POLICIA PREVENTIVA

Una vez hechas las anteriores consideraciones, y citados algunos conceptos genéricos de la palabra "policía", se intentará

dar un concepto del término policía preventiva, con apego a las funciones y facultades de la policía preventiva en el Distrito Federal.

Conforme la sociedad aumenta, la actividad que desempeña el Estado en esta época es importante y necesaria, toda vez que éste debe encontrar los métodos adecuados para procurar satisfacer las necesidades de aquélla; el Estado está presente en todas las actividades que se llevan a cabo dentro de los límites de su soberanía, y es por eso que "...para llenar sus fines, debe proporcionar a la sociedad bienestar personal, seguridad física, prevención y castigo, según sea el caso, para todo aquello que pueda lesionar a la persona humana en cuanto a su organización y desenvolvimiento".⁵²

Al comentar las atribuciones del Estado, en su obra, Gabino Fraga, manifiesta que una de las principales es: "...La de mando de policía o de coacción y que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, salubridad y orden públicos...".⁵³ resaltando el papel de vigilancia que lleva a cabo en el ámbito nacional.

⁵² COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 182.

⁵³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1984, p. 15.

De conformidad con lo manifestado, un primer elemento para confirmar nuestra definición, es que el Estado es esencial, básico para la existencia de la policía preventiva, al igual que para el resto de las instituciones que lo conforman; por lo que coincidimos con el autor Guillermo Colín Sánchez, en el sentido de que "la policía siempre pertenece y pertenecerá al Estado, es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismo extraños al mismo...".⁵⁴

Por su parte el autor María Díez, coincide en que "...Tales funciones del Estado deben estar siempre a cargo de éste. No puede concebirse que sean encomendadas a los particulares, ni aún en carácter de concesionarios, por ser indeclinables e indelegables".⁵⁵ Con lo que concluimos que es innegable que las funciones de vigilancia y protección son cometidos esenciales del Estado.

Además del elemento Estado, es indudable que todo ente público debe tener un objetivo que justifique su existencia desde el punto de vista práctico, y por último existe un marco legal que sirve para delimitar y regular las atribuciones de dicho ente.

⁵⁴ COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 162.

⁵⁵ MARIA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires Argentina, Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1967, p. 100.

En la actualidad el Estado moderno cumple de dos maneras su deber de prevenir peligros que pudieran perturbar el orden establecido, a saber primero, tiene a su cuidado las instituciones que sirven para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana, la vigilancia y cuidar el orden público, esto a través de la policía preventiva; segundo, tiene además la facultad de expedir disposiciones obligatorias para someter las actividades de la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exija.

Por lo que hace a la policía preventiva, esta se limita a prohibir actos u omisiones contrarias al orden establecido, y la represión es para ella necesaria. La policía debe aplicar medidas preventivas para impedir la realización de actos contrarios a las normas de convivencia, pero estas medidas necesitan de una autorización legal para poder actuar dentro del marco legalista. Para poder apreciar bien la significación y límites de la policía preventiva, no hay que perder de vista que en el estado de derecho la presunción habla a favor de la libertad del individuo frente a la coacción del Estado, en este sentido, el principio que dice: "lo que no está prohibido está permitido", encierra una verdad jurídica.

Como conclusión podemos afirmar que la policía preventiva en el Distrito Federal, es una institución que depende del Estado,

y tiene como objetivos, vigilar que se cumplan las disposiciones jurídicas y administrativas para evitar que se altere el orden público, estableciendo medidas permanentes para evitar la comisión de los delitos y faltas administrativas, protegiendo a las personas en sus propiedades y derechos; así como las demás atribuciones que le asignan las leyes y reglamentos en cuanto a la vialidad; actuando siempre dentro del marco legal establecido, y con estricto apego a los derechos humanos.

2.5 CLASIFICACION DOCTRINAL DE LA POLICIA EN GENERAL

Como ya se dijo, la policía es una función jurídica administrativa, y como tal está sujeta al imperio de la ley de cada país que la prevé; en general la clasificación que pueda hacerse sobre las actividades administrativas, ámbito de competencia, deberes, etc., de la policía, se caracteriza por la falta de datos científicos, y se realiza exclusivamente por motivos históricos, políticos o actividades concretas asignadas a cada cuerpo policiaco en los distintos países, provocando con ello en ocasiones confusiones, interpretaciones y conceptos ambiguos, e inclusive definiciones que se contradicen; enfatizando que ello se debe a las diversas funciones encomendadas a la policía de cada país.

La doctrina puede admitir diversas clasificaciones de la policía, obedeciendo a motivos clasificativos hasta cierto punto

seguros, pero esos motivos conducen a veces a clasificaciones dispares y los subtipos obtenidos con estas clasificaciones llevan a nombres vacilantes. Por esta razón la clasificación meramente especulativa o académica, tienen un valor relativo, ya que toda clasificación no debe ser teórica sino práctica y ha de estar de acuerdo con un determinado ordenamiento jurídico.

Dentro de las clasificaciones de policía como institución del Derecho Administrativo, se comprenden por:

- a) Su jurisdicción
- b) Sus fines
- c) Su materia
- d) La forma de Actividad, y
- e) El objetivo de la coacción

A) CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RAZONES DE JURISDICCION

La policía puede clasificarse según el radio especial donde actúa, esta clasificación corresponde a las normas del Derecho Positivo, que establecen el radio de competencia de la policía. De ahí entonces que se pueda clasificar a la misma desde el punto de vista de su jurisdicción, en nacional, provincial y municipal. Sustancialmente no existe ninguna diferencia entre

estas tres policías, aunque en la vida diaria pueden plantearse grandes conflictos entre las competencias fijadas.

Esta división está impuesta por la necesidad de descentralizar la misma, ya que el Estado no puede atender las necesidades de toda la población. Naturalmente la policía nacional, provincial y municipal tienen la misma sustancia en deberes y obligaciones en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, es decir, son distintas en cuanto a su organización, pero igual en su finalidad. En el sistema mexicano se conocen como policía federal, estatal y municipal, mismas policías que por su naturaleza y organización su función administrativa es idéntica.

B) CLASIFICACION DE LA POLICIA EN CUANTO SUS FINES

La doctrina clasifica a la policía desde el punto de vista de sus fines, en: policía judicial, policía administrativa y policía de gestión.

1. **Policía Judicial.**- Es el cuerpo encargado de coadyuvar en el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, se encuentra a las órdenes de las autoridades, así mismo tiene como función la persecución de los delitos, como instrumento auxiliar del poder Judicial o del Ministerio

Público, a quienes les corresponde la investigación y castigo de los delitos y delincuentes.

2. **Policía administrativa.**- Esta policía depende directamente del poder Ejecutivo, y se limita a la ejecución de leyes administrativas sancionadas penalmente; tiene por objeto la defensa de la existencia, la integridad y las funciones del ente social como tal, contra ataques ilícitos de los particulares, con la salvedad de que ésta policía en su actuar no dañe el orden jurídico existente.

3. **Policía de gestión.**- Se refiere al control del buen funcionamiento de los servicios públicos, esta policía tiene por objeto controlar la ejecución normal y regular de los mismos. Esta policía de gestión solo comprende una parte de la labor administrativa referida especialmente a los servicios públicos federales, estatales o particulares, no es en realidad una policía distinta a cualquier otra, sólo lo es en cuanto a su objetivo.

En México, solo tenemos la policía judicial y la preventiva, la policía de gestión no existe y esas funciones son llevadas a cabo por otros órganos.

C) CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RASON DE LA MATERIA.

De acuerdo al criterio sustentado por la doctrina, las materias que específicamente comprende la policía son cuatro: la seguridad, la moralidad, la salubridad y la de tránsito. Indudablemente que la más importante es la policía de seguridad destinada a proteger la tranquilidad social y el orden público general del país.

En cuanto a la policía de salubridad, su objetivo es la prevención de los hechos contrarios a la higiene y a la sanidad públicas. Por su parte la policía de moralidad tiene por objeto tutelar el buen comportamiento, las costumbres y la moral públicas. Por último la policía de tránsito tiene por objeto tutelar las políticas de vialidad y señalización en las ciudades.

En México no existe la policía de moralidad, pero estas funciones en el Distrito Federal, se encuentran encomendadas también a la policía preventiva, la cual entre otras de sus actividades debe de cuidar la exacta aplicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para esta entidad, el que sanciona la infracción cívica y la faculta para detener y presentar al infractor ante el juez cívico correspondiente por haber realizado una acción u omisión en lugar público, que altere el orden público o la tranquilidad de las personas; considerando que estas acciones

u omisiones previstas como infracciones en el referido Reglamento, generalmente son consideradas como actos inmorales o que atentan contra la moral pública, por el común de la colectividad. Por ejemplo realizar en forma exhibicionista actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas.

D) CLASIFICACION DE LA POLICIA POR LA FORMA DE ACTIVIDAD.

Toda actividad policiaca debe ser primordialmente preventiva y eventualmente represiva. Es preventiva cuando actúa sin el empleo de la coerción, se muestra de modo continuo e ininterrumpido, es decir, la policía preventiva siempre debe estar vigilando y previniendo la comisión de delitos y faltas administrativas. La policía represiva, se caracteriza por el empleo de la coerción, y en último extremo, por el empleo de la fuerza.

E) CLASIFICACION DE LA POLICIA POR RAZON DEL OBJETO DE LA COACCION

En razón a este objeto, la policía se divide en:

1. Policía personal.- Protege a las personas físicas exclusivamente, y se trata de aquélla destinada a cuidar el orden entre las personas.

2. **Policía real.**- Es la encargada de proteger los bienes y lo que se encuentra dentro de su jurisdicción, así como lo que circule en él.

Ambas policías aplican la coerción para asegurar sus funciones. La coerción de policía consiste en la aplicación de medios de fuerza que pertenecen a la autoridad, para asegurar el cumplimiento del deber que existe hacia la policía.

Según Mayer, "existen dos clases de coerción de policía. La primera, tiene una finalidad propia; y la segunda, consiste en un procedimiento reglado para obtener la ejecución de una orden de policía, con respecto al que no ha obedecido".⁵⁶

En el Distrito Federal las funciones de estas policías son ejercidas por la policía preventiva; por ejemplo, la policía de seguridad pública (antes policía de protección y vialidad), tiene como principal función, cuidar el orden y la convivencia entre las personas físicas; además las policía complementarias que dependen de ésta misma policía de seguridad pública (policía Bancaria e Industrial y la policía Auxiliar), tienen el deber de proteger los bienes que se les encomienda cuidar en el ejercicio de su función.

⁵⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII. Buenos Aires Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979, p. 531.

2.6 DIFERENCIA ENTRE POLICIA JUDICIAL Y PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

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; luego entonces es el Poder Ejecutivo quien ejerce esta función, y en el gobierno del Distrito Federal, en virtud de que el Departamento del Distrito Federal depende del Ejecutivo, esta potestad se ejerce a través del Jefe del Departamento, quien a su vez en el desempeño de la misma función, se auxilia de las personas que designa como titulares de las instituciones de policía.

Está aceptado bajo nuestra forma democrática de gobierno, que la finalidad en general de la policía ya sea preventiva o judicial, es la de proteger la vida y las propiedades, así como preservar la paz y el buen orden.

"La policía tiene la responsabilidad de asegurar que pueden llevarse a cabo las actividades ordenadas de la sociedad. En una democracia, el pueblo decreta el alcance de la actividad de la policía, por medio de leyes, costumbres y usos sociales... La finalidad más amplia de la policía en todos los lugares, es controlar o arrestar a los miembros de la sociedad que no respeten las leyes, y ayudar a otras dependencias debidamente constituidas

del gobierno en la creación de un medio ambiente ordenado; la creación de ese medio ambiente debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país y con el fin de servir a voluntad de las sociedades en general".⁵⁷

Además de mantener el respeto hacia la ley y el orden en la sociedad moderna, se han conferido a la policía muchas otras responsabilidades adicionales que son fundamentales en el servicio práctico, ya sea para el gobierno, para el desempeño de sus funciones generales, o para los miembros individuales de una sociedad. Por ejemplo la policía ayuda a encontrar personas u objetos perdidos, inspecciona y detiene vehículos, combate incendios, coordina la vialidad y proporciona el auxilio en su carácter de fuerza pública para cumplimentar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o judiciales. Muchos de estos deberes se confían a la policía, llámese preventiva o judicial, toda vez que ambas se encuentran en contacto con el pueblo, y son gente del mismo que deben servirle.

Por otra parte, en toda sociedad existen miembros inconformes y antisociales como ladrones, escaladores, asesinos violadores, etc., por citar algunos; personas que cometen delitos,

⁵⁷

GILSON David M. Fodell. Laurence. Manual Práctico de la Policía. México, Limusa, 1963, p. 203.

y que se consideran generalmente así en cualquier sociedad; saboteadores, suversores y oportunistas políticos, que son una amenaza para los países libres, poniendo en juego la estructura política, social y económica de la misma sociedad.

Existen también, personas que alteran el orden social, no respetando las leyes administrativas (reglamento de tránsito, ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno en el Distrito Federal, etc.) que cometen faltas que no constituyen delitos, pero sí infracciones, y deben ser sancionados administrativamente.

En este mismo orden de ideas, y para poder determinar la diferencia entre los términos policía judicial y preventiva, tenemos que de acuerdo al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 25 de abril de 1942, se define: "La policía preventiva del Distrito Federal, es una institución gubernativa, 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 defensa social, para prevenir los delitos por medio de las medidas adecuadas y concretas que protegen eficazmente la vida, 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".⁵⁸

Esta definición es de las más completas, de ahí se derivan la mayoría de las funciones de la policía preventiva.

Al Reglamento del 5 de julio de 1984, define: "La policía preventiva del Distrito Federal, forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones generales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad, otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes y brindar así mismo, la prestación de servicios relacionados con el transporte público y particular".⁵⁹

Esta definición es más acorde a la realidad, aquí se define dependiente del Departamento del Distrito Federal, determinando como sus funciones principales, la seguridad, el orden público y la vialidad; además de que el servicio de vialidad, antes no dependía de esta policía, ya que existía para esta función la Dirección de Tránsito.

⁵⁸ Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
México, Ateneo, 1975.

⁵⁹ Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
México, San Cristóbal, 1984.

La policía preventiva de acuerdo a los apuntes de policía y sociedad del curso básico para policía sectorial de la Academia de policía (hoy instituto Técnico de Formación Policial), define: "Policía preventiva, que pertenece a la Secretaría General de Protección y Vialidad, y tiene como función principal, prevenir lo que atenta contra el orden público, a través de la vigilancia permanente para evitar la comisión de delitos e infracciones".⁶⁰

Por otro lado, la policía judicial federal, auxilia al 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 del Ministerio Público Federal, la de perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal.

Por lo que hace a la policía judicial del Distrito Federal, esta pertenece a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y es un auxiliar de los órganos de la justicia, Ministerio Público en la investigación de los delitos, búsqueda de las pruebas, presentación de testigos, ofendidos e inculpados, y de

⁶⁰ Agentes de Policía y Sociedad. Curso Básico para la Policía Sectorial, Academia de Policía, Departamento del Distrito Federal, México, 1984, p. 5.

la autoridad judicial en la ejecución de las órdenes que dicta, presentación, aprehensión e investigación.

El artículo 21 constitucional señala: "...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..."⁶¹

Con la nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal del 10. de julio de 1993, se establecen las bases para la prestación del servicio de seguridad pública en esta entidad, servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado quien delega funciones en el Departamento del Distrito Federal y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, integrándose los cuerpos de seguridad pública por la policía preventiva y la policía judicial, y teniendo por objeto en la prestación del servicio de seguridad pública lo siguiente:

- 1) Mantener el orden público.
- 2) Proteger la integridad física de las personas y bienes.
- 3) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los Reglamentos gubernativos y de policía.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
107a. Ed., México, Porrúa S.A., 1994, p. 19.

- 4) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
- 5) Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

De todo lo anteriormente manifestado, se concluye que la diferencia entre la policía preventiva y la policía judicial, consiste en que mientras la primera procura la prevención de los delitos e infracciones administrativas, la segunda persigue los delitos de acuerdo a las investigaciones iniciadas por el agente del Ministerio Público, constituye propiamente un auxiliar de esta autoridad, más que una corporación policiaca; sus miembros no tienen atribuciones legales para realizar tareas de prevención y mantenimiento del orden público, labores propias de la policía preventiva.

Vemos que es la conducta antisocial del individuo en sociedad, al realizar una falta administrativa o una acción u omisión delictuosa, la que determina la intervención de la policía, llámese preventiva en el primer caso y judicial en el segundo; sin olvidar que en una acción u omisión delictuosa infraganti, también puede intervenir la policía preventiva.

Metafóricamente el significado de la palabra flagrante es el momento en que está resplandeciendo el delito, es decir, cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo; caso en el cual por mandato constitucional cualquier sujeto puede

aprehender al delincuente con la obligación de ponerlo a disposición de la autoridad inmediata.

Legalmente también opera la flagrancia cuando el delincuente es aprehendido, después de ejecutado el acto delictuoso y es materialmente perseguido, siempre y cuando esta persecución no se interrumpa, en virtud de que si por cualquier razón se suspende la persecución, ya no se está en la hipótesis prevista por la ley.

Tanto la policía preventiva como la policía judicial, tienen una función complementaria, mientras una tiene como función la prevención del delito, una vez cometido éste, la otra constituye el auxilio indispensable para que el Ministerio Público, esté en las posibilidades de ofrecer al Juez las pruebas necesarias para acreditar la existencia de ese delito y la identidad de los autores.

2.7 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA POLICIA PREVENTIVA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base legal de la existencia de la Policía Preventiva del Distrito Federal, aunque en ningún artículo constitucional se prevé expresamente la palabra policía preventiva, a través de algunos de sus preceptos encontramos su justificación legal.

El artículo 10 constitucional original, aunque no se refería expresamente a la policía preventiva, ésta entre otras de sus funciones le correspondía la coadyuvancia con las autoridades administrativas, indicándose que: "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".

"La portación de armas para que estuviesen amparadas por el artículo 10 constitucional, debía supeditarse a la condición de que se sujetará a los Reglamentos de Policía en caso de portarlas en poblaciones. Por ende, en cada una de éstas, las autoridades locales eran las que debían establecer los requisitos, condiciones, etc., para la portación de armas, expidiendo en cada caso la licencia correspondiente. Cuando un individuo portase una arma sin la debida autorización gubernativa, y éste era sorprendido por elementos de la policía se le consideraba como autor de una falta administrativa".⁶²

⁶² BURGOS ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22a. Ed. México, Porrúa S.A., 1989, p. 395.

El 22 de octubre de 1971, se declaró reformado el artículo 10 constitucional, desapareciendo la última parte del mismo para quedar en la actualidad como sigue: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas".⁶³ el 11 de enero de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El artículo 16 de la Carta Magna disponía que: "...No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención sino por la autoridad judicial... hecha excepción de los casos de flagrante delito... o en casos urgentes... podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado..."⁶⁴

En la actualidad el referido artículo señala en su fracción cuarta que: "En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ob. Cit. p. 12.

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
México, Edición especial TSJDF, 1991, p. 5.

disposición de la autoridad inmediata y esta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público". ⁶⁵ Aquí se podría entender, por su carácter o representación que por su empleo tienen, como "autoridad inmediata", a la policía preventiva o la policía judicial, sin perder de vista el sentido legal de éstas como auxiliares de la autoridad en sí.

El párrafo noveno del citado artículo 16 constitucional, señala que: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía..." ⁶⁶ Aquí la autoridad administrativa encargada de vigilar el cumplimiento del Reglamento de Policía, lo es la Secretaría General de Protección y Vialidad, actualmente Secretaría de Seguridad Pública, con quien de manera más específica podemos vincular esa atribución.

El artículo 21 de la ley fundamental, entre otras cosas dice: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..." ⁶⁷ función que se ejerce con auxilio de la policía preventiva.

⁶⁵ **Ibidem p. 14**

⁶⁶ **Ibidem p. 14-15**

⁶⁷ **Idem.**

El artículo 32 constitucional, en su última parte de su primer párrafo, señala: "...En tiempos de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública".⁶⁸

En el artículo 115 fracción III de la referida Carta Magna, al referirse a los servicios públicos a cargo de los municipios señala: "III.- Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ... h) Seguridad Pública y Tránsito..."⁶⁹ Estos servicios en el Distrito Federal los proporcionaba la Secretaría General de Protección y Vialidad, y en apego a la nueva ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1994, estas actividades serán ejercidas a través de la Secretaría de Seguridad Pública.

También el artículo 115 en su fracción VIII, establece: "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".⁷⁰ Esta es la base constitucional por la cual el Presidente de la República tiene a su cargo el mando

⁶⁸ **Idem.**

⁶⁹ **Idem.**

⁷⁰ **Idem.**

supremo de la policía preventiva en el Distrito Federal, y lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, éste a su vez lo delega en el Secretario de Seguridad Pública y los gobernadores en los diversos Estados que lo ejercen a través de los Directores de Seguridad Pública.

El artículo 123 constitucional en su apartado B fracción XIII, primer párrafo, señala: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes". ⁷¹

Como se puede observar el constituyente de 1917 estableció de manera general y ambigua la existencia jurídica de una autoridad administrativa encargada de velar por el cumplimiento de los reglamentos de policía, y que nosotros podemos identificar en forma particular en la policía preventiva, y no le dio la importancia debida a esta institución, o no se previó el papel tan importante que en el transcurso del tiempo llegaría a desempeñar en relación a la procuración de justicia y seguridad pública; es decir, se aceptó una situación de hecho, pues indudable de que antes de que se instalara esa Asamblea Constituyente, la policía preventiva ya existía, pero no hubo preocupación por establecer su existencia de manera expresa, por lo que no se concretizó al ámbito de sus funciones.

⁷¹ **Idem.**

Esto constituye un error, por que al no preverse en la ley suprema la delimitación concreta de las atribuciones de una institución de las características como de la que se analiza, ha propiciado que las vagas referencias que hacen las normas legales respecto de las funciones de ésta, se encuentren sumamente dispersas y sean deficientes, y por ende, que no se pueda establecer de manera precisa el marco jurídico de sus atribuciones y actuaciones constitucionalmente hablando.

Hasta hace algunos años, las disposiciones administrativas, reglamentos, o bandos de policía y buen gobierno, se constituyeron en uno de los puntos más importantes de la existencia de la policía preventiva. Se hablaba de un Reglamento de Policía, el cual se definía como una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de preceptos aplicables a todas las personas sin distinción alguna; y toda vez que los diversos reglamentos se expidieron con fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, podría considerarse también a éste artículo, como base legal de la existencia de la policía preventiva.

Se considera que en la actualidad, son los artículos 32 y 123 apartado a fracción XIII de la constitución, los fundamentos legales existenciales de la policía preventiva del Distrito Federal, de mayor consideración, en razón a que ambos refieren las

palabras "fuerza de policía o seguridad pública y cuerpos de seguridad pública", respectivamente, y en atención a la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993; la policía preventiva es considerada cuerpo de seguridad pública, conjuntamente con la policía judicial ambas del Distrito Federal; teniendo por objeto, establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

CAPITULO III

LA POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL COMO CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA

Una vez visto el concepto general de lo que se entiende por Policía Preventiva, y sus fundamentos legales de existencia; estudiaremos a la Secretaría de Seguridad Pública, como integrante de los Cuerpos de Seguridad en el Distrito Federal, en virtud de que hoy en día, la acción de la policía de la capital de la República crea las condiciones sociales necesarias para prever la comisión de delitos y posibles faltas administrativas. En este sentido esta actividad cubre desde las mínimas infracciones a los reglamentos, hasta los más graves delitos del fuero común, auxiliando también en ocasiones al fuero federal.

La seguridad pública no es responsabilidad exclusiva del gobierno; requiere un sentido de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos. Es un problema de orden de libertad entre la organización del poder y el respeto irrestricto a las libertades, a los derechos y a las garantías individuales y colectivas de los mexicanos.

La inseguridad propicia un clima colectivo que, por definición, debe ser rechazado por el Estado. Seguridad y Estado

son términos indisolubles e interdependientes; un Estado sin seguridad resulta atentatorio contra el contrato social que nos apuntala. Por ello, el fin esencial del Estado está en manos del gobierno y sus organismos policíacos, pero también en la voluntad y en la decisión de todos los habitantes de esta gran ciudad.

Por su parte, la policía debe estar cada día mejor capacitada; nunca para reprimir, sino para responder adecuadamente a la siempre cambiante y progresiva tecnología criminal organizada. El servicio profesional de carrera es una aspiración de nuestros cuerpos policíacos.

En la actualidad, tal vez el problema más agudo en México sea el de la falta de confianza; hay una crisis de credibilidad en los cuerpos policíacos, y uno de los objetivos debe ser revertir esa calamidad, porque el policía es el primer representante del Estado ante la sociedad, lo simboliza a la vista de la población.

No hay mayor agravio a un ciudadano que aquel que provenga del abuso de autoridad, a todas luces condenable por injusto; pero tampoco la acción policiaca puede estar alejada de su obligación constitucional de prevenir el delito; se debe conjugar acción preventiva con respeto a los derechos consustanciales del hombre.

Los derechos humanos, son por tradición, patrimonio del pueblo mexicano; estos derechos, surgen paralelamente a nuestro constitucionalismo democrático, atentar contra ellos es contravenir el avance de nuestra nación; pero, respetar los derechos humanos no debe inhibirse en la lucha contra la delincuencia, la impunidad, la seguridad y las faltas administrativas, que día a día se dan en nuestra sociedad.

Los problemas sociales y de inseguridad jamás podrían resolverse fuera del Estado de derechos, sin legalidad, los integrantes de una sociedad no podrían existir; es por ello que se afirma que los hombres que aplican la ley deben sujetarse a ésta.

3.1 LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD Y SU TRANSFORMACION A LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

Las diversas Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal hasta 1983, contemplaban en su artículo tercero, que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus atribuciones que comprendían el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal, se auxiliaría, entre otras unidades de gobierno y administrativas, en la Dirección General de Policía y Tránsito; a cuya Dirección General por mandato del artículo 19 del Reglamento

Interior del Departamento del Distrito Federal, le correspondía entre otras actividades:

1. Mantener la seguridad y orden públicos.
2. Prevenir la comisión de delitos.
3. Proteger a las personas en sus propiedades y derechos.
4. Auxiliar al Ministerio Público, y a las autoridades Judiciales y administrativas cuando fuera requerido para ello.
5. Proporcionar el auxilio necesario en casos de siniestros.
6. Aprehender en los casos de flagrante delito al delincuente y a sus cómplices.
7. Cuidar la observancia del Reglamento de Faltas de Policía y Tránsito en el Distrito Federal.
8. Aplicar y hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública.
9. Adoptar medidas necesarias para regular la circulación de peatones y vehículos en las vías públicas del Distrito Federal.
10. Vigilar la prestación del servicio público de transporte, el control de tránsito, señalización y semáforos; entre otras.

Es hasta 1983, con la publicación de la cuarta Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cuando el Distrito Federal sufre diversas modificaciones en su estructura orgánica, administrativa y funcional; y en enero de 1984 se publica en el

Diario Oficial el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, sustituyéndose las dependencias que auxilian al Jefe del Departamento en el ejercicio de sus atribuciones, en casi toda su totalidad por otras de más alto nivel, apareciendo así la Secretaría de Protección y Vialidad, en sustitución de la Dirección General de Policía y Tránsito; estando conformada en su principio por cinco Direcciones Generales; de Desarrollo Institucional, de Operaciones de Servicios y Autotransportes públicos de Servicios de Apoyo, y la Academia de Policía.

Para el año de 1986 la Secretaría General de Protección y Vialidad se integra por tres Direcciones Generales, dos Direcciones de área independientes, la Caja de Previsión de la Policía, la Academia de Policía, La Contraloría Interna, y dos Direcciones Generales de policía complementarias; estructura que conservó hasta el año de 1994, quedando de la siguiente manera:

Secretaría General de Protección y Vialidad.

1. Dirección de Comunicación Social.
2. Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial.
3. Caja de Previsión de la Policía
4. Contraloría Interna.
5. Academia de Policía.
6. Dirección General de Operaciones:
 - a) Dirección de acciones Preventivas.

- b) Dirección de la Policía Metropolitana (de la que dependen todos los agrupamientos de la policía).
- c) Dirección de la policía Sectorial (de la que dependen los diversos sectores de Policía)
- d) Dirección de Siniestros y Rescates (de la que dependen el cuerpo de Bomberos y el Erum).
- e) Dirección de Control de Tránsito.
- f) Dirección de Comunicaciones.
- 7. Dirección General de Servicios de Apoyo:
 - a) Dirección de Programación y Recursos Financieros.
 - b) Dirección de Sistemas de Información
 - c) Dirección de Recursos Humanos.
 - d) Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- 8. Dirección de Enlace Institucional.
- 9. Policías Complementarias:
 - a) Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial.
 - b) Dirección General de la Policía Auxiliar.

Durante 20 años prevaleció la estructura de 16 Sectores, una área de policía por cada Delegación Política; a fines de 1988, en la secretaría General de Protección y Vialidad se decide por vía institucional, la desconcentración estratégica más amplia de los servicios de policía, creándose el sector 17 centro histórico,

dentro de la Delegación Cuauhtémoc, para cubrir solo éste perímetro.

En junio de 1989 y febrero de 1990, se dividen los diversos sectores en oriente y poniente o norte y sur, formándose un total de 32; en noviembre de 1991 se divide el agrupamiento a caballo en norte y sur.

Para julio de 1992, se crea el sector 18 central de Abasto, y se dividen los agrupamientos de motopatrullas y granaderos, en zonas norte y sur, oriente y poniente respectivamente.

De la Dirección de la Policía Metropolitana, como se mencionó, dependen los diversos agrupamientos de la policía:

- a) Agrupamiento femenino.**
- b) Agrupamiento de Granaderos.**
- c) Agrupamiento de Motopatrullas.**
- d) Agrupamiento a Caballo.**
- e) Agrupamiento Fuerza de Tarea.**
- f) Unidad Especial**
- g) Agrupamiento Grúas Rutas Presidenciales**
- h) Agrupamiento de Helicópteros.**

Así mismo, de la Dirección de la Policía Sectorial, dependen los siguientes sectores:

- a) Sector Uno Gustavo A. Madero.
- b) Sector Dos Venustiano Carranza.
- c) Sector Tres Cuauhtémoc.
- d) Sector Cuatro Iztacalco
- e) Sector Cinco Benito Juárez.
- f) Sector Seis Iztapalapa.
- g) Sector Siete Coyoacán
- h) Sector Ocho Tláhuac.
- i) Sector Nueve Milpa Alta.
- j) Sector Diez Xochimilco
- k) Sector Once Tlalpan
- l) Sector Doce Magdalena Contreras.
- m) Sector Trece Alvaro Obregón
- n) Sector Catorce Cuajimalpa.
- o) Sector Quince Miguel Hidalgo.
- p) Sector Dieciséis Azcapotzalco.
- q) Sector Diecisiete Centro Histórico.
- r) Sector Dieciocho Central de Abastos.

Por necesidades propias del servicio, algunos agrupamientos y todos los sectores de acuerdo a sus alcances de jurisdicción, se dividieron en oriente y poniente, o norte y sur,

y más aún, en algunas de las Delegaciones, generalmente las de mayor afluencia delictiva, se implementaron dos sectores auxiliares más, quedando cuatro sectores dentro de una misma demarcación política.

En julio de 1993, se deroga el Reglamento Interior de la Policía Preventiva del Distrito Federal, con la publicación de la nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; quedando subsistente aún a su entrada en vigor todo lo que no se oponga a la misma, en términos de su artículo sexto transitorio.

Con esta Ley, se le da la característica de Cuerpo de Seguridad Pública a la Policía del Distrito Federal, integrada ésta por la Policía Preventiva y la Policía complementaria a su vez esta última se integra por la Policía auxiliar, la Bancaria e Industrial, y las demás que determine el Reglamento correspondiente; ambas bajo el mando y dirección de la Secretaría General de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad Pública. Así mismo señala los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública; las reglas para las condecoraciones, estímulos y recompensas; los derechos de los miembros de los cuerpos de seguridad; los correctivos disciplinarios aplicables; la coordinación en materia de seguridad pública; la participación vecinal ciudadana; los servicios privados de seguridad; y, la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, a través de

dos capítulos, la formación policial y el sistema de carrera policial.

A través de esta Ley, se crea el Instituto Técnico de Formación Policial en sustitución de la Academia de Policía, dice su reglamento interior en el artículo primero: "El Instituto Técnico de Formación Policial es el órgano competente para la ejecución y desarrollo del Programa General de Formación Policial y de los programas específicos que de él deriven."⁷² Agregando el artículo 22 de la Ley de Seguridad Pública: "En dicha Institución se formarán y prepararán profesionalmente, en el mando y la administración a los elementos policíacos que servirán a la comunidad".⁷³

En octubre de 1993, se crea el Agrupamiento "Transformación Policía 2000", denominado como el T-2000, para el cual se hace una selección de los mejores policías de los diversos sectores para su integración, sometiéndolos de nueva cuenta a capacitación profesional a través del Instituto Técnico de Formación Policial, y en especial capacitándolos para la atención de los visitantes extranjeros a México. Cabe hacer mención que este proyecto de agrupamiento, se da como inicio a la idea de

⁷² Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial, Gaceta Oficial DDF, 28 de Febrero de 1994, p.2

⁷³ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 10. de julio de 1993, p. 33.

transformación total de la policía preventiva en el Distrito Federal, implementándose este primer proyecto en el Centro Histórico de la Ciudad.

El 20 de julio de 1994, la estructura de la Secretaría General de Protección y Vialidad sufre modificaciones al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el "acuerdo por el que se adscriben las unidades administrativas centrales del Departamento del Distrito Federal", el que señala en su artículo único, la adscripción de la Dirección General de Autotransporte Urbano a la Coordinación General del Transporte; separándose así esta Dirección General, de la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad.

El 30 de diciembre de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, derogando todas las disposiciones legales y administrativas que se opongan a ella. El artículo 13 de esta Ley señala: "El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias:

VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad;

IX. Secretaría de Seguridad Pública;..."⁷⁴ Desapareciendo así la Secretaría General de Protección y Vialidad, encomendando sus funciones otorgadas a las dos nuevas Secretarías formadas.

3.2 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Actualmente los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, se forman por las corporaciones que integran la policía judicial, la policía preventiva y las policías complementarias, todas ellas del Distrito Federal; estas dos últimas a su vez integran a la policía del Distrito Federal, la cual desempeña sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública.

En relación a las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, no las señala expresamente, únicamente indica en su artículo noveno transitorio: "Hasta en tanto no se expida la ley por parte del Congreso de la Unión en materia de seguridad pública en los términos del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que reformó diversas disposiciones constitucionales publicado en el

⁷⁴

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ob. Cit., p. 70.

Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, la Secretaría de Seguridad Pública ejercerá las atribuciones y funciones que actualmente tiene a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal salvo aquellas que por virtud de esta ley le han sido atribuidas a otra dependencia. ⁷⁵

En cuanto a las atribuciones de la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad y sus Direcciones Generales, ahora aplicables a la Secretaría de Seguridad Pública, según lo manifestado con anterioridad; tenemos que, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señalaba como atribuciones de la Secretaría, en su fracción sexta del artículo tercero: "...atender primordialmente las materias relativa a la seguridad pública y la vialidad". ⁷⁶

El Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, de marzo de 1989, señala como objetivo de la Secretaría General de Protección y Vialidad: "Garantizar el cumplimiento de las atribuciones que esta Secretaría tiene encomendadas institucionalmente, para otorgar a la ciudadanía los

⁷⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ob. Cit., p. 90.

⁷⁶ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ob. Cit., p. 8.

niveles de seguridad pública que demanda, dentro de la mayor eficiencia y eficacia posibles". ⁷⁷

Y además entre otras funciones que le corresponden indica:

- a) Implementar las políticas determinadas por el Departamento del Distrito Federal en lo referente a la seguridad pública, vialidad, y demás ordenamientos relativos a la materia.
- b) Coordinar y controlar el desarrollo armónico de los programas de trabajo, que sean responsabilidad de la Secretaría General de Protección y Vialidad.
- c) Proteger y coordinar los programas emergentes y los dispositivos de control necesarios en los casos de siniestros y auxilio de damnificados.
- d) Fomentar el desarrollo de programas que prevengan y eviten la comisión de delitos y la violación de normas, leyes y reglamentos relativos a la seguridad pública.

El Reglamento de la policía preventiva del Distrito Federal, del 5 de julio de 1984, también señalaba las funciones de la policía preventiva, indicando en su artículo 3o: "La Policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección

⁷⁷

Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 1986.

y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes, y brindar así mismo la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular".

78

Asimismo, el artículo 5º del referido Reglamento señalaba: "Corresponde a la Policía del Distrito Federal:

- I. Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;
- II. Vigilar permanentemente el respeto al orden público y a la seguridad de los habitantes;
- III. Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;
- IV. Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;
- V. Aprender, en casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices, en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la

78

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
Julio de 1984, p. 4.

- comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales y poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial tratándose de menores presuntos infractores; y
- VI. Cuidar la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal", de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia según el caso".⁷⁹

Por lo anterior manifestado, y en virtud de que el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señala como atribuciones de la Secretaría de Transportes y Vialidad: "... el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control de autotransporte urbano, operación y control de las vialidades y semaforización".⁸⁰ y de que el artículo noveno transitorio de la referida Ley Orgánica, señala que la Secretaría de Seguridad Pública, ejercerá las atribuciones y funciones que tiene actualmente a su cargo la Secretaría de Protección y Vialidad, salvo aquellas que en virtud

⁷⁹ Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Julio de 1984, p. 4.

⁸⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 30 de diciembre de 1994, p. 77.

de esta misma ley le son atribuidas a otra dependencia; podemos deducir que a la Secretaría de Seguridad Pública y sus diversas áreas que la conforman, le corresponde exclusivamente las acciones tendientes a elaborar, proponer y mantener la protección y seguridad en el Distrito Federal.

Por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de Enero de 1996, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, señalándose en su artículo único que corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública ejercer las atribuciones y funciones que tenía a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad, incluyendo aquellas en materia de aplicación del Reglamento de Tránsito, que por disposición de esa Ley u otras Leyes le hayan sido atribuidas a otra dependencia.

3.3. FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA POLICIA PREVENTIVA COMO CUERPO DE SEGURIDAD PUBLICA.

El concepto "función pública", no representa como en épocas pasadas, una fuerza en la cual se fundaban el poder y la estabilidad de los gobiernos. Actualmente es considerada como una función administrativa de los mismos, respecto a su naturaleza y alcance; los diversos autores hoy en día, coinciden en que tiene por objeto principal proteger el orden y bienestar social contra

todo acto que atente quebrantarlo, tanto en lo individual como en lo colectivo.

El poder estatal se manifestará por lo consiguiente, en una serie de medidas preventivas y persecutorias, encaminadas fundamentalmente a conservar y garantizar la libertad, el orden, la seguridad de las personas y en general, el respeto al ordenamiento jurídico existente; advirtiéndose que estas medidas sufren cambios constantes de acuerdo con las necesidades del momento social en que se esté viviendo.

Aplicado este concepto a la policía, tenemos que la función de policía es 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 la perturben.

En virtud de que 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; se podría manifestar que en el ámbito constitucional se 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 pública

contra las causas que la perturben, y cuyos efectos se producirán independientemente de la voluntad de los sujetos a quienes afecta.

La policía preventiva tutela el orden jurídico; en consecuencia el orden social o público, cuyo alcance lo constituyen no solo las garantías constitucionales, sino todas aquellas normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en todas sus esferas; luego entonces la función de la policía preventiva, como cuerpo tutelar del orden jurídico social, es consecuencia de un acto de soberanía encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; es un organismo réctor de la convivencia humana dentro de un marco de orden justo, para regular los aspectos fundamentales que garanticen la vida la seguridad, la moral y el pacífico desenvolvimiento humano.

Maurice Hauriou interpreta la función de policía dirigida a "mantener el orden público, previniendo las posibles alteraciones, por una sabia reglamentación apoyada sobre la fuerza pública y aún con el empleo de la fuerza".¹¹ Esta definición es apoyada en los conceptos de orden público, reglamentación y fuerza, como bases indispensables de prevención de las conductas que alteren el orden reglamentado, pero condicionada dicha función en el apoyo del empleo de la fuerza, como medio factible para someter a las voluntades que tiendan al desquiciamiento del orden jurídico.

¹¹ Citado por Colín Sánchez, Guillermo, Op. Cit., p. 180.

El autor norteamericano Young, dice: "La policía es la autoridad del Estado, que tiene como función salvaguardar la salud, la comodidad, la seguridad y bienestar de su pueblo, agregando que es una autoridad para regular y proteger".¹²

Para Mayer, la función de policía es: "la actividad del Estado encaminada a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones y los ataques, que puedan llevarse a las exigencias individuales".¹³ Según este autor, la policía es una actividad de defensa del propio Estado para mantener el orden público en contra 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 la defensa de los intereses que está obligado a proteger y a garantizar.

Según Finer: "Es el poder de promover el bienestar público, restringiendo y regulando el uso de la libertad y la propiedad".¹⁴ 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 bienestar público, no es únicamente función de policía en sentido estricto, sino

¹² **Idem.**

¹³ **Idem.**

¹⁴ **Idem.**

atribución estatal regida por normas jurídicas determinadas, de cuya aplicación por autoridad competente dependería el bienestar público.

Bielsa afirma que: "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)".⁴⁵

En relación a la función de la policía preventiva, en el artículo 30. del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se señalaba: "La Policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad, otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular".⁴⁶

⁴⁵ **Idem, p. 101.**

⁴⁶ **Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.**
Ob. Cit., p. 4.

En la actualidad en atención a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, dentro de las funciones que se entienden encomendadas a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos a la seguridad pública, que es un servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva el Estado y tiene por objeto:

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

3.4. EL PODER DE LA POLICIA

El poder de la policía de cualquier Estado, es la potestad que tiene de restringir la libertad de actuar de los individuos, con el fin de conservar la armonía colectiva, de establecer las reglas de buena conducta y buen comportamiento, creadas para evitar conflictos y decretar normas tendientes a

proteger la vida, los bienes y propiedades, y la salud de los habitantes.

Esta restricción o limitación a los derechos individuales desde el punto de vista técnico jurídico, es decir, el poder de la policía, es una función legislativa, no es el ejercicio de un poder llevado a cabo por el órgano administrativo llamado Secretaría de Seguridad Pública, a través de su policía preventiva; sino una atribución conferida exclusivamente por mandato constitucional al órgano legislativo, que tiene por objeto la reglamentación de los derechos individuales reconocidos por la ley fundamental.

Es decir, la policía preventiva en el Distrito Federal, conserva y aplica las reglas y normas establecidas por el órgano legislativo, y si éste restringe alguna libertad a la colectividad de la sociedad por ser necesario para el bien común de la misma, la policía preventiva únicamente lo que hace es aplicar la ley y velar por su aplicación.

Podemos diferenciar a la policía preventiva del poder de la policía, de la siguiente manera; La policía preventiva es una actividad y función administrativas, llevadas a cabo a través de la Secretaría de Seguridad Pública, órgano creado para ello, y que tiene por objeto el mantenimiento de la seguridad, el orden y la tranquilidad públicas.

En cambio el Poder de Policía, es una función legislativa cuyo objeto consiste en la regulación de los derechos individuales reconocidos por la Constitución. Esta regulación no se limita únicamente a la materia de policía, sino que también se extiende a otras áreas, como son lo económico y lo social; su objeto consiste en mantener el bienestar general, por lo que se puede definir al poder de la policía como: "La potestad legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a este fin los derechos individuales expresa o implícitamente reconocidos por la ley fundamental".¹⁷

En conclusión, podemos afirmar que el poder de la policía visto como restricción a la libertad de actuar de los individuos, no es sino el poder de reglamentación que tiene el órgano legislativo.

3.5. REGIMEN LEGAL APLICABLE A LA POLICIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

Una vez tratados en el capítulo anterior, los fundamentos legales existenciales de la policía preventiva, trataremos el régimen legal que rige y es aplicable a la misma en el Distrito Federal; comenzando con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ser esta ley la que nos remonta al Poder

¹⁷ Villegas Sacavilbao, Benjamín. Citado en la Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXI. Editorial Bibliográfica Omeba Driskill S.A., Buenos Aires, 1982.

Ejecutivo que es el poder central, cúspide de la estructura administrativa; y tratando también la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, en atención a ser la que rige a la Policía Preventiva como cuerpo de seguridad pública, conforme a la Fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional.

A) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Ante la imposibilidad de que el Jefe del Ejecutivo Federal realice todas las actividades que el ejercicio de esa función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, cuenta con diversas dependencias denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en los términos establecidos en esta ley, que en su artículo 2o. se señala: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos". "

" Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 30a. Ed. México, Porrúa S.A., 1994, p. 8.

La Estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones y facultades se encuentran señaladas en esta ley, pero se asignarán en forma particular a las unidades de cada dependencia, en el reglamento interior de cada Secretaría o Departamento de Estado, que expide el Presidente de la República. Tanto los reglamentos internos, como los manuales de organización y los acuerdos delegatorios de facultades, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El Único Departamento Administrativo que en la actualidad forma parte de la Administración Pública Federal, es el Departamento del Distrito Federal, dependencia del Ejecutivo que tiene a su cargo el gobierno de esa entidad, y asiento de los Poderes de la Federación.

De acuerdo al artículo 50. de esta Ley Orgánica, el Presidente de la República tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercerá a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al cual puede nombrar y remover libremente, en los términos del artículo 10. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal, como parte integrante de la Federación en los términos del artículo 43 constitucional, presenta características especiales, ya que por ser asiento de los poderes

federales, las autoridades locales deben estar supeditadas a la Federal, por lo que éste se encarga de legislar para él, por conducto del Congreso de la Unión, y de gobernar a través de una dependencia del Poder Ejecutivo.

En el artículo 44 de esta Ley Orgánica, se enumeran los asuntos y atribuciones que le corresponden al Departamento del Distrito Federal, y se menciona: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos". "

B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta Ley se publicó el 30 de diciembre de 1994, derogando todas las disposiciones legales y administrativas que se opongan a la misma; y tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública en el Distrito Federal, así como asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales,

" Ibidem, p. 53-54.

desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal será titular de la Administración Pública del Distrito Federal; a él le corresponde originalmente todas las facultades establecidas en esta ley, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pudiendo delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos, excepto aquellas que por disposición legal no sean delegables, para el buen gobierno del Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como se indicó, la Administración Pública del Distrito Federal, será central, desconcentrada y paraestatal; la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, entre otras la Secretaría de Seguridad Pública, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las Delegaciones Políticas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal, contará con Organos Administrativos Desconcentrados. Así mismo los Organismos Descentralizados, las

Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública del distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establece, entendiéndose por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo.

Esta ley ya no maneja el término "Jefe del Departamento del Distrito Federal", sino únicamente señala "Jefe del Distrito Federal". al referirse al titular de la Administración Pública de esta entidad, y nos dice que para el ejercicio de sus atribuciones que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, se auxiliará entre otras dependencias de la Secretaría de Transportes y Vialidad, y de la Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría formadas con la división de funciones de la anterior Secretaría General de Protección y Vialidad.

Señalando en el artículo 27 las atribuciones conferidas a la nueva Secretaría de Transportes y Vialidad, tenemos que: "corresponde primordialmente, el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control de autotransporte

urbano; operación y control de las vialidades; y semaforización".

90

Esta ley no señala expresamente las atribuciones conferidas a la Secretaría de Seguridad Pública, pero indica en su artículo noveno transitorio, que ejercerá las atribuciones y funciones que actualmente tiene a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad, en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, salvo aquellas que por virtud de esta ley le son atribuidas a otra dependencia; hasta en tanto se expida, por parte del Congreso de la Unión, la ley en materia de seguridad pública.

En la inteligencia que en Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 10 de Enero de 1996 se atribuye a la Secretaría de Seguridad Pública las funciones que tenía a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad.

C) ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Este Estatuto fué publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994, correspondiendo la facultad para expedirlo al

⁹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ob. Cit., p. 77.

Congreso de la Unión, conforme a la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Las disposiciones contenidas en el Estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen jurídico esta determinado por la ley que en materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy Asamblea Legislativa; sin olvidar que este Estatuto, faculta al Congreso de la Unión a legislar en el Distrito Federal, en todas aquellas materias relacionadas con esa entidad, y que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea.

El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí, y a través de los órganos locales de gobierno de esta entidad que establece la Constitución; los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal son: La Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa), el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La organización política y administrativa del Distrito Federal, atenderá entre otras actividades estatégicas; la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes.

También este Estatuto señala entre otros derechos a los habitantes del Distrito Federal, la protección de las leyes, reglamentos y demás norma jurídicas que rijan en el mismo, así como la prestación de los servicios públicos. Señalando que estos derechos se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal, está determinada además de lo que establece la Constitución, por lo que dispone este Estatuto.

Corresponde al Congreso de la Unión, en cuanto a algunas de sus atribuciones para el gobierno del Distrito Federal; legislar en todas aquellas materias relacionadas con esta unidad, que la Constitución Política de nuestro país no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y en virtud de que ni la Constitución ni este Estatuto, señalan como facultades de la Asamblea de Representantes, legislar en materia de seguridad pública, esta facultad se entiende conferida al Congreso de la Unión.

Por lo que hace a la fuerza pública, corresponde el mando supremo de la misma, al Presidente de la República, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal, asimismo, podrá delegar en éste último las funciones de dirección en materia de seguridad pública. Función que conforme a las bases de organización de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, se delega a la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe mencionar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya no señala en sus diversos artículos el término "Departamento del Distrito Federal", sino "Gobierno del Distrito Federal", así mismo ya no expresa "Jefe del Departamento del Distrito Federal", sino únicamente "Jefe del Distrito Federal", señalándose en el artículo décimo primero transitorio del referido Estatuto; "Las atribuciones que las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones normativas otorguen al Jefe del Departamento del Distrito Federal, se entenderán conferidas, en lo conducente, al Jefe del Distrito Federal, una vez que entre en el ejercicio de su cargo". "

Así mismo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, maneja el término "Administración Pública del

" Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ob. Cit., p. 64.

Distrito Federal", en lugar del "Departamento del Distrito Federal"; y señala como su titular al "Jefe del Distrito Federal", desapareciendo también el "Jefe del Departamento del Distrito Federal"; aclarándose en su artículo décimo segundo transitorio que; "Las menciones que esta ley se formulan al Jefe del Distrito Federal, deberán entenderse referidas al Jefe del Departamento del distrito Federal con anterioridad al mes de diciembre de 1997".⁹²

En base a los artículos transitorios tanto del Estatuto de Gobierno, como de la Ley de la Administración Pública para el Distrito Federal, podemos concebir que el Departamento del Distrito Federal, único Departamento Administrativo que en la actualidad forma parte de la Administración Pública Federal, desaparecerá en el mes de diciembre de 1997, quedando únicamente el gobierno del Distrito Federal, a cuyo titular se le denominará Jefe del Distrito Federal.

D) LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, entrando en vigor el día siguiente; tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de

⁹² Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ob. Cit., p. 90.

seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

La Ley de Seguridad Pública es la legislación que rige directamente a la policía preventiva del Distrito Federal, considerándola como cuerpo de seguridad pública, junto con la policía judicial del Distrito Federal; estableciendo como principales principios de actuación, el servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad; independientemente de las obligaciones que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, de acuerdo al artículo 17 de esta ley en comento.

Dice el artículo 4o.: "Corresponde al Departamento y a la Procuraduría... prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia".⁹⁾ Entendiéndose por seguridad pública, el servicio público cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto; mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, colaborar

⁹⁾ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ob. Cit., p. 30

en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en casos fortuitos o desastres.

En cuanto a Departamento, se refiere al Departamento del Distrito Federal, quien presta el servicio de seguridad pública a través de la policía del Distrito Federal, que se compone de la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal, a su vez esta última se integra por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el Reglamento correspondiente.

Para proporcionar mejor y más eficaz el servicio de seguridad se establece la profesionalización de los Cuerpos de Seguridad, para lograr el desarrollo integral de sus elementos, mediante la institucionalización de la carrera policial. Para estos efectos por lo que respecta a la Policía Preventiva, se crea el Instituto Técnico de formación Policial (anteriormente llamado Academia de Policía), a través del cual se llevará a cabo el Programa general de Formación Policial que tiene como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de la Policía Preventiva como Cuerpo de Seguridad, en el marco del respeto a los derechos humanos y el estado de derecho.

Considera esta ley como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, a aquellos a quienes se les atribuye ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, expedido por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría según sea el caso. Dichos trabajadores se considerarán trabajadores de confianza.

Las relaciones de trabajo de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado B fracción XIII.

No formarán parte de estos Cuerpos de Seguridad Pública, aquellas personas que desempeñan funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la Seguridad Pública; aún cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio.

El mando supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública, corresponde al Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; los mandos operativos se determinarán conforme al Reglamento respectivo, en el que se señalan las siguientes jerarquías:

- I. SUPERINTENDENTES**
 - A. Primer Superintendente**
 - B. Segundo Superintendente**
- II. INSPECTORES**
 - A. Primer Inspector**
 - B. Segundo Inspector**
 - C. Sub Inspector**
- III. OFICIALES:**
 - A. Primer Oficial**
 - B. Segundo Oficial**
 - C. Sub Oficial**
- IV. POLICIAS:**
 - A. Policía Primero**
 - B. Policía Segundo**
 - C. Policía Tercero**
 - D. Policía**

Los mandos administrativos se establecen de conformidad con la normatividad aplicable a la Administración Pública Federal, así tenemos:

- A. Secretario General**
- B. Director General**
- C. Director de Area**
- D. Subdirector**
- E. Jefe de Departamento**

Esta ley señala en sus artículos 16 y 17 los principios de actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública, los cuales deben ser con estricto apego a los derechos humanos y a la legalidad.

E) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Esta ley es reglamentaria del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la misma determina su aplicabilidad de observancia general para los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de sus diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. Establece que para los efectos de la misma, la relación jurídica de trabajo se observa entre los trabajadores de base y los titulares de las dependencias e instituciones citadas.

El artículo 3o. de esta ley, establece quien es trabajador diciendo: "trabajador es toda persona que presta su servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". " divide a los trabajadores en dos grandes grupos, de confianza y de base.

⁴¹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del ISSSTE, 5a. Ed. México, Ediciones Delma, 1994, p. 2.

Conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, solamente en la ley se puede determinar que cargos o empleos se deben de considerar de confianza, por lo tanto para que un trabajador sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del poder legislativo.

En este orden de ideas, el inciso L de la fracción II del artículo 5o. de la Ley Burocrática en estudio dice que "son trabajadores de confianza: ...II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 constitucional... L) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas".⁹⁵ De lo anterior y conforme a la ya citada fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, este artículo 5o. establece explícitamente que los miembros de la Policía Preventiva son trabajadores de confianza al servicio del Estado, concretamente al gobierno del Distrito Federal, pero los mismos son trabajadores de confianza porque así lo establece esta ley, más no

⁹⁵ *Ibidem* p. 4

así, por sus funciones, que como las contempla el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, son funciones de confianza las de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, así como el manejo de fondos o valores; y las policías preventivas no tienen dentro de sus funciones estas características propias y esenciales para que se les considere por ello trabajadores de confianza; por otra parte la misma ley especifica que son trabajadores de base por exclusión, los no contemplados como trabajadores de confianza.

El artículo 8o. de esta Ley Federal señala: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o..."⁹⁶ Así mismo la propia Carta Magna en su fracción XIII del apartado B del artículo 123 señala: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes".⁹⁷

Por lo anterior se entendería que los cuerpos de seguridad pública debieran regirse por su propia ley, que en el caso concreto sería la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

⁹⁶ Idem p. 4-5.

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ob. Cit., p. 123.

En este orden de ideas y en concreto a las cuestiones laborales, al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha manifestado que aunque el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera excluidos a los empleados de confianza del régimen de dicha ley, sin embargo, dicho precepto no precisa el tipo de exclusión, es decir, si se trata de derechos procesales o substanciales, siendo claro que debe referirse a los segundos, pues de aceptarse que también se excluye a los servidores de confianza de los derechos procesales se daría contradicción entre ese artículo 80. y el 124 fracción I, que señala: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;..." " Y por el principio de armonía que la ley debe prestar entre el todo y sus partes es inadmisibile esta contradicción.

Tampoco puede aceptarse que la exclusión se refiere a todos los derechos substanciales; porque una norma de mayor jerarquía, concretamente el artículo 123 apartado B fracción XIV de la Constitución, concede determinados derechos a los trabajadores de confianza, señalando: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen

* Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Ob. Cit., p. 38.

disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".⁹⁹

Con lo que concluimos que compete al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conocer y resolver los conflictos individuales de trabajo, de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, esto procesalmente hablando. Por lo que hace a los derechos substanciales de medidas de protección al salario y gozar de beneficios de la seguridad social, por mandato constitucional también conocerá este Tribunal, con exclusión y remisión a la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, de los demás derechos substanciales aplicables a los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública como son: gozar de un trato digno y decoroso, recibir respeto y la atención por parte de la comunidad, contar con capacitación y adiestramiento, recibir el equipo y uniforme sin costo alguno, participar en concursos de promoción, ser sujeto de condecoraciones, ser asesorados jurídicamente en forma gratuita, recibir atención médica sin costo alguno cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber.

F) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esta ley reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende del

⁹⁹ *Ibidem*, p. 123

artículo 108 al 114; como su nombre lo indica trata de las responsabilidades de los servidores públicos, regulando su actuación; el artículo 108 señala los sujetos a la misma, indicando en su primer párrafo que, "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".¹⁰⁰

Esta Ley Federal, también señala que los servidores públicos sujetos a la misma, son los referidos en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de la Constitución, dando este primer párrafo la calidad de servidor público al policía preventivo en el Distrito Federal, al manifestar que es servidor público toda persona que desempeñe un empleo en la Administración del Distrito Federal.

El artículo 47 de esta ley, establece que "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Ob. Cit., p. 85.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales..."¹⁰¹ Y toda vez que el policía preventivo se refuta servidor público, este artículo en sus veinticuatro fracciones le son aplicables, además de que por mandato expreso del artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, estas obligaciones le son deberes esenciales de todo policía.

G) LEY DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

A lo largo de la historia ha existido una constante preocupación por proteger al hombre contra ciertos abusos cometidos en su contra por otro. El hombre tiene ciertos derechos que imprescindiblemente deben ser respetados, ya que son derechos inherentes a la naturaleza humana; como la dignidad, libertad, igualdad y seguridad entre los hombres, es obligación del Estado defender, proteger y respetar tales derechos.

La declaración universal de los derechos humanos, señala entre sus artículos que "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Nadie será objeto de

¹⁰¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 'Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos'.
Ibidem, p. 970.

injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques". ¹⁰²

"Los Derechos Humanos en México tienen sus antecedentes en 1948 en las Procuradurías de los pobres de Don Ponciano Arriaga, y desde entonces la procuración por defender los derechos humanos ha sido constante y agudizada aún más para emprender en la práctica al respeto de los mismos. Actualmente existe en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos que es un órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación". ¹⁰³

Según el artículo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el país, en los términos establecido por el apartado B del artículo 102 Constitucional". ¹⁰⁴ La Comisión Nacional puede intervenir en conflictos individuales por violación de cualquier garantía individual por parte de la autoridad, mediante

¹⁰² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 3a. Ed. México, Editorial Sista S.A. de C.V., 1994, p. 100.

¹⁰³ Ibidem, p. 103.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 104.

recomendaciones por parte de la Comisión, de carácter moral. En caso de que las autoridades no sigan las recomendaciones dadas por la Comisión tiene como efecto un señalamiento en los medios de comunicación e informes públicos del organismo sobre la autoridad rebelde, lo cual implica un elevado costo político para ella.

En términos del apartado B del artículo 102 Constitucional, el 22 de junio de 1993 de manera local para el Distrito Federal, se crea la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que por mandato expreso de su artículo primero, las disposiciones de la misma son de orden público e interés social, y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de Derechos Humanos respecto a los mexicanos y extranjeros que se encuentran en el territorio de la jurisdicción del Distrito Federal.

"La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico Mexicano".¹⁰⁵

¹⁰⁵ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Gaceta de la CDHDF, enero 1994, p. 4.

En cuanto a su competencia, esta Comisión conocerá de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, e investigará a petición de parte o de oficio, cuando dichos actos sean imputados a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal y en los órganos de procuración de justicia en dicha entidad; con excepción para conocer de los casos concernientes a actos de organismos electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional y conflictos de carácter laboral.

Y toda vez que la Policía preventiva dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, desempeña cargo público en el Departamento del Distrito Federal, esta ley le es aplicable en cuanto a sus elementos como funcionarios públicos.

N) LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA

La práctica de la tortura es una de las formas de hacer real al despotismo y la arbitrariedad de algunos servidores públicos y, concomitantemente, es un atropello a los derechos del hombre. El Estado por su parte, tiene el ineludible compromiso social de velar por la integridad física o corpórea, moral o psíquica, de todos los individuos, por lo que ha consagrado dentro de nuestra Constitución los medios de protección a dichos derechos.

El objetivo de esta ley, consiste según su primer artículo en proteger y salvaguardar la integridad física y moral de todo individuo al erradicar la tortura, previniéndola y sancionándola. Este primer precepto, también establece las bases de su ámbito de competencia, siendo aplicable la ley en comento en toda la República, tan solo para regular la conducta de los servidores públicos federales (sin que sea aplicable tratándose de servidores públicos locales), salvo el caso del Distrito Federal, donde si opera por disposición expresa de la misma; ello se debe a que el Congreso de la Unión es el órgano del Estado facultado por la Constitución para legislar en materia federal, así como en materia local por lo que hace al Distrito Federal.

En México la tortura está considerada y tipificada como delito que comete un servidor público (salvo hipótesis del artículo 5o. que indica que el delito puede ser realizado por un particular), si cualquier persona que tenga ese carácter incurre en algunos de los supuestos previstos por los artículos 3o. y 5o. de esta ley, habrá perpetrado el delito de tortura y se hará acreedor a la sanción correspondiente. Esta sanción se impone por la necesidad en que se encuentra el Estado de Salvaguardar la integridad física y moral de todo gobernado.

Dice el artículo 3o. "Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una

persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada". ¹⁰⁶

Completa el artículo 5o. "se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o. instigue, compete o autorice a un tercero o se sirva de él para afligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, o evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que este bajo su custodia". ¹⁰⁷

Estos son los requisitos de hacer o no hacer, que deben de concurrir para que se este frente al delito de tortura.

Se ha dicho ya que el objeto de esta ley consiste en erradicar la tortura, el evitar o impedir su materialización; tal objetivo legal se pretende conseguir primeramente, fijando bases y pormenores que deben observar las dependencias del Ejecutivo, a fin de dar a conocer cuales son las garantías individuales y los

¹⁰⁶ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, 3a. Ed. México, Editorial Sista, S.A., 1994, p. 6.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 7.

derechos humanos, indicando al respecto el artículo 2o. "los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

- I. La orientación y asistencia de la población con la finalidad de vigilar la exacta observancia de las garantías individuales de algún ilícito penal.
- I. La organización de cursos de capacitación de su personal para fomentar el respeto a los derechos humanos..." ¹⁰⁸

En segundo lugar, el referido artículo en sus fracciones III y IV, señala la profesionalización y capacitación que se debe proporcionar a los servidores públicos dependientes del Ejecutivo y relacionados con la impartición de justicia o custodios, a través de cursos para que se respeten los derechos del hombre. Estos cursos de capacitación se deben de impartir periódicamente por expertos en la materia, a efecto de actualizar a todos los servidores públicos de esas dependencias, que fundamentalmente son la Procuraduría General de la República, y en el Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia de esta Entidad, y la Secretaría de Seguridad Pública.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 6

Conjuntamente a lo señalado, esta ley establece otro mecanismo de prevención de la tortura, consistente en la imposición de una sanción a quien incurra en alguna de las conductas deplorables. La posibilidad de sancionar al servidor público que torture a un gobernado, es un auténtico medio preventivo de erradicación de la tortura, por lo que su estadía en la ley en estudio es positiva y necesaria, todo servidor público se cuidará de no incurrir en conducta alguna que implique la comisión de este delito para evitar ser severamente sancionado.

I) REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Fue expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 27 de julio de 1993, sustituyendo en vigencia a la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno; por mandato expreso de su artículo 1o, es un Reglamento de Orden público e interés social aplicable en el Distrito Federal, teniendo como objeto entre otros puntos "procurar la convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal, y, establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas..."¹⁰⁹

¹⁰⁹ Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, D.O.F. Julio de 1993, p. 78.

Así mismo este Reglamento sanciona la infracción cívica, entendiéndose por esta el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas, en lugares públicos o de libre tránsito, señalándose en el artículo 7o. las infracciones en sus 30 fracciones.

Es facultad de la Policía Preventiva detener y presentar inmediatamente ante el juez Cívico, al infractor infraganti, señalándose en la fracción XXX, párrafo 2o., del artículo 7o "Tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía detendrá y presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez..." ¹¹⁰ Señalando el mismo artículo las excepciones en las que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el Juez, y en los que el elemento de la policía entregará al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el Juez que comprenda o conozca, dentro de las 72 horas siguientes.

En cuanto a la flagrancia, el artículo 17 señala que "se entenderá que el presunto infractor es sorprendido en flagrancia, cuando el elemento de la policía presencie la comisión de la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada esta, lo persiga materialmente y lo detenga." ¹¹¹

¹¹⁰ **Ibidem, p. 80.**

¹¹¹ **Idem.**

Así mismo en cuanto a la intervención de la policía Preventiva, el artículo 21 señala que "en caso de que el presunto infractor no cumpla con el citatorio que le hubiese sido notificado, el Juez librará orden de presentación en su contra, la cual será ejecutada por un elemento de la policía". ¹¹² Esta presentación se ejecutará a la brevedad posible, observando los principios de actuación a que están obligados.

Por mandato expreso del artículo 54, la aplicación de este Reglamento le corresponde a la Secretaría General de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad Pública, entre otras autoridades; y es a través de los elementos de la Policía Preventiva, que se previene la comisión de infracciones, manteniendo la seguridad, el orden público, y la tranquilidad de las personas, deteniendo y presentando ante el Juez Cívico a los infractores flagrantes, extendiendo y notificando, citatorios, así como ejecutando las órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento establecido en este Reglamento, trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos, e incluir en los programas de formación policial la materia de Justicia Cívica.

¹¹² *Ibidem*, p. 82.

CAPITULO IV

AUXILIO DE LA FUERZA PUBLICA

La noción de servicio público, que es fundamental en el derecho administrativo, es una de las más discutidas. Posiblemente no exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público; se trata de una noción fugaz, difícil de concretar en una definición, por este motivo se señala que las nociones de servicio público son tantas como autores se han ocupado de él.

En cuanto a las nociones de servicio público, destacan las que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes; la que lo considera como toda la actividad de la administración pública; y, la que lo considera como una parte de la actividad de la administración pública.

Antes de llegar a la noción de servicio público, conviene analizar previamente su diferenciación con la función pública, a efecto de poder llegar con una mejor precisión.

4.1. FUNCION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO.

La doctrina distingue el servicio público de la función pública. Se dice al respecto que la función pública es lo abstracto y general, mientras que el servicio público es lo concreto y particular. En virtud de que las funciones del Estado son esenciales para la defensa de su soberanía, crea funciones para asegurar la paz interior y promover el bienestar general; de allí que la función sea un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función.

Se manifiesta también que, el servicio público se caracteriza frente a la función pública, porque el servicio consiste substancialmente en una actividad técnica, prestadora y asistencial. Por lo demás, el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, es decir las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, con la adición de la función política de gobierno; mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica, respecto de la que una administración pública asume una competencia específica.

El Estado tiene que realizar ciertas funciones esenciales que son inherentes a su calidad de tal y que no se conciben sino ejercidas directamente por el mismo; tales funciones deben estar

a los particulares, ni aun en carácter de concesionarios, por ser indeclinables e indelegables.

Naturalmente el ejercicio de estas funciones, que son esenciales para el Estado, trae aparejada para la administración la disposición de poderes jurídicos más intensa, pudiendo imponer a los particulares prestaciones personales; por ejemplo, el servicio militar obligatorio, o la imposición pecuniaria mediante la imposición de impuestos, o limitativas a la libertad individual en el ejercicio del poder de policía. La violación de las normas que regulan el ejercicio de estas funciones o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan sanciones severas, como multas o arrestos.

La posición de los particulares frente a la administración, en el caso de que ésta se halle ejerciendo una función pública, es distinta de la de aquéllos en el supuesto en que la administración realice un servicio público. En este último caso, los particulares se encuentran en calidad de usuarios del servicio, mientras que cuando la administración ejerce su función pública, la situación es diferente.

En la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público; mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan

siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contra ponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad.

En conclusión, tenemos que la función pública representa siempre el ejercicio de una potestad, entendida ésta como una esfera de la capacidad específica del Estado, o sea de su soberanía; esto explica que en la legislación y en la justicia haya siempre función pública y no servicio público, porque una y otro representan la aplicación de la potestad de hacer leyes, la potestad de juzgar.

Pero también en el campo administrativo existen situaciones en las que aparece el ejercicio de esa potestad, por ejemplo en materia tributaria, en materia de defensa exterior y en materia de policía; el ejercicio de cada una de estas actividades constituye una función pública, el servicio público representa, en cambio, una actividad material y técnica puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a la realización de sus finalidades.

Dentro de la actividad de la administración, cierta parte es función pública; luego entonces la policía es función pública, en este supuesto la administración actúa investida de una potestad especial y los particulares están sujetos a soportar reglamentaciones limitativas de su actividad individual.

Es de hacer notar también que en los servicios públicos el particular actúa siempre como usuario de los mismos; mientras que en las funciones públicas el particular es el medio o el objeto, como en la policía.

4.2. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.

Los servicios públicos revisten determinante importancia dentro de la vida social. En nuestra época sería difícil concebir una comunidad carente de servicios públicos, que según Bonnard son "las células integrantes de ese cuerpo que es el Estado".¹¹³

La prestación de los servicios públicos por parte del Estado es relativamente reciente, pues "...en un principio las necesidades sociales fueron directamente satisfechas por los particulares, pero a fines del siglo XIX, el Estado empezó a tomar parte activa para la solución de dichas necesidades, asumió la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los

¹¹³ Citado por Fraga, Gabino. Op. Cit., p. 22.

administrados; se llamó a esta actividad 'Servicios Públicos' por su doble carácter: de ser una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado...".¹¹⁴

En relación al servicio público, no existe concordancia entre los diversos autores de la doctrina administrativa en lo que se refiere a su definición exacta. Se ha considerado al servicio público como la institución más importante dentro del Derecho Administrativo, por esta importancia, su noción ha sido de las más discutidas en el Derecho Público y en particular en el Derecho Administrativo.

En relación al concepto de servicio público, Serra Rojas afirma que "es una actividad técnica de la Administración Pública activa u autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".¹¹⁵

Gabino Fraga por su parte establece que "el término servicio público no es el adecuado... la actividad del Estado se lleva a cabo en virtud de sus atribuciones... consistentes en crear

¹¹⁴ Serra Rojas, André. Op. Cit. p. 104.

¹¹⁵ Idem.

servicios públicos".¹¹⁶ Siendo muy genérico al hablar de atribuciones, en virtud de ser muchas las encomendadas al Estado.

León Duguit, afirma "...el servicio público, es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza, que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental..."¹¹⁷

El deber de los gobernantes consiste en emplear su poder para asegurar el cumplimiento del servicio público de una manera continua, ya que la continuidad es uno de los caracteres esenciales del servicio público. Esta teoría de Duguit es criticada, en virtud de que no toda actividad estatal debe ser considerada como un servicio público; existen dentro del Estado las funciones legislativa y la judicial que no son servicios públicos y que no pueden, por tanto, englobarse dentro de esa noción.

Eustorgio Sarria dice que: "El servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones de

¹¹⁶ Fraga, Gabino. Ob. Cit., p.p. 13-15.

¹¹⁷ María Díez, Manuel. Ob. Cit., p. 104.

Derecho Público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o de simples personas privadas. Existen servicios públicos a cargo del Estado, pero también los hay que son manejados por particulares, y en este sentido, el Estado da órdenes de realización, mientras que en el otro caso, el Estado lo presta personalmente. Por lo que se ha llegado a considerar al Derecho Administrativo como el Conjunto de normas reguladoras de los servicios públicos".¹¹⁸

André Buttgenbach le concede una gran importancia al servicio público y lo define en la siguiente forma: "un organismo público creado por los gobernantes, situado bajo su alta dirección, del cual ellos soportan las áreas financieras y que, sometido a un régimen jurídico especial, tienen por fin, con exclusión de la búsqueda sistemática del provecho pecuniario, responder a la obligación que los gobernantes estiman tener de dar satisfacción a necesidades colectivas del público de una manera regular, continua y respetando la ley de igualdad de los usuarios".¹¹⁹

Jorge Olivera Toro, considera que: "el servicio público es la actividad de la que es el titular el Estado y que, en forma

¹¹⁸ Sarría, Eustorgio. Ob. Cit. p. 91.

¹¹⁹ Citado por Fraga, Gabino. Ob. cit., p. 200.

directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme".¹²⁰

Enrique Sayagués Laso, define al servicio público como "el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de Derecho Público".¹²¹

Rafael Bielsa, afirma que: "El servicio público es lo concreto, la acción o prestación afectiva, real y actual. También se dice que es una de las cuestionadas, pero nada contribuye a demarcar mejor esa noción que la diferencia entre los servicios y la función, y luego la discriminación de sus elementos. En principio la función pública es lo abstracto y general y el servicio público es lo concreto y lo particular".¹²²

Manuel María Díez agrega al término servicio público el de "uti universi" (una característica del servicio público que establece que la prestación de la administración se dedica a

¹²⁰ Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. p. 54.

¹²¹ Sayagués Laso, Enrique. Ob. Cit. p. 65.

¹²² Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires Argentina, Editorial de Palma, 1966, p. 466.

satisfacer necesidades de la colectividad), de tal suerte que el servicio público uti universi es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta, para satisfacer una necesidad de interés general".¹²³

De los conceptos aludidos podemos concluir que las características más generales del servicio público son:

- a) La actividad técnica encaminada a una finalidad.
- b) Esta finalidad tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de interés general.
- c) Esta actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares.
- d) La satisfacción de las necesidades de interés general en forma permanente, constante y adecuada.
- e) Su régimen jurídico es de Derecho Público.

En relación a lo expuesto, el tratadista Acosta Romero afirma que "el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad,

¹²³ María Díez, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires Argentina, Editorial de Palma, 1966, p. 466.

uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares".¹²⁴

De los conceptos referidos, también podríamos citar cuatro direcciones en cuanto a la noción de servicio público:

- a) La que considera al Servicio Público como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
- b) La que afirma que el Servicio Público es toda actividad de la administración Pública sujeta a un procedimiento de Derecho Público.
- c) La que afirma que el Servicio Público es una parte de la actividad de la administración Pública.
- d) La que afirma que el Servicio Público es toda actividad pública o privada regulada por la ley, por la cual se satisfacen en forma más o menos continua necesidades colectivas.

En cuanto a la definición legal, señalaba el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, "...se entiende por Servicio Público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme,

¹²⁴ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.*, p. 470.

regular y permanente, necesidades de carácter colectivo; la prestación de estos servicios es de interés público".¹²⁵

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 10º tercer párrafo, señala que "...se entiende por Servicio Público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo".¹²⁶

Con base a las ideas expuestas y a fin de establecer un concepto de lo que es el Servicio Público, consideramos que toda actividad que realice cualquier persona física o moral, debe realizarla conforme a derecho, y el Estado es el encargado de vigilar que se cumplan las disposiciones legales. Todo Servicio Público corresponde prestarlo al Estado; puede llevarse a cabo ya sea por el ente público o bien de manera indirecta, en cuyo caso lo llevarán a cabo los particulares; para que estas últimas puedan efectuarlo, es necesario contar con la autorización o concesión del poder público, de tal forma que la obligación del Estado subsiste ya que debe de regular la prestación del servicio, cuidando que se cumpla con las modalidades que dicte el interés público.

¹²⁵ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 5ª Ed. México, Porrúa, S.A., 1979, p. 46.

¹²⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ob. Cit., p. 70.

Así mismo existen actividades que no pueden ser objeto de concesión alguna, pues es evidente que el Estado tiene que realizar ciertas funciones esenciales que son inherentes a su calidad de tal y que no se conciben sino ejercidas por él directamente; por ejemplo, la defensa nacional, la impartición de justicia, la de legislar y la de seguridad.

Consideramos como definición de servicio público, parte de la actividad de la administración pública del Estado, que puede ser llevada a cabo directamente por éste, o bien indirectamente por medio de los particulares; tendiendo a la satisfacción de necesidades colectivas, cuidando siempre que prevalezca el interés general, y dentro del marco jurídico existente. Considerándose una parte de la actividad de la administración, en virtud de que existen necesidades colectivas que no se satisfacen por el procedimiento de servicio público, luego entonces no se puede aceptar que toda actividad de la administración es servicio público. V.G. el sistema de control de recursos financieros, es una actividad de la administración pública, y es una necesidad colectiva, por ser necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad en general; y no se satisface a través de un servicio público, sino a través de una función pública única y exclusiva del Estado.

4.3. CLASIFICACION GENERAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Atendiendo a diversos criterios generales, los servicios públicos son susceptibles de clasificaciones, aunque se admite que la gran mayoría de ellas obedecen a criterios subjetivos, y entre las más sobresalientes tenemos las siguientes:

A) POR LA TITULARIDAD DEL SERVICIO.

En esta clasificación tenemos los servicios nacionales, provinciales y municipales. Esta primera clasificación de los servicios públicos, se refiere a quién es el sujeto titular del servicio, es decir, si los servicios públicos están a cargo del Estado-Nación, de las entidades locales o de las municipales; la titularidad del servicio se refiere siempre a una entidad territorial, aclarando que el servicio también podrá ser prestado por particulares, como por ejemplo, los concesionarios, pero en este caso, que sería el supuesto de la prestación indirecta, el servicio no pierde su carácter de servicio público sujeto a un titular del servicio, es decir, esta prestación llevada a cabo por los particulares no transforma el servicio público en privado.

Aplicando este criterio al Estado Mexicano, tenemos los servicios federales, locales y municipales; los primeros los apreciamos en lo establecido por el artículo 28 constitucional, que establece el monopolio por parte del Estado de la acuñación de

moneda, de emisión de billetes, del servicio de correos y telégrafos, entre otros servicios.

Los servicios públicos a cargo de las Entidades Federativas son aquéllos que se realizan dentro de sus respectivas jurisdicciones, teniendo como apoyo el artículo 124 constitucional, que establece que las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los Estados; como por ejemplo: el servicio de limpia, el de registro público, el de transporte, etc.

Los anteriores servicios pueden hacerse extensivos para el municipio de la Entidad Federativa respectiva, con la modalidad de que el servicio público en estos casos se lleva a cabo en base a las posibilidades económicas de cada municipio, toda vez que de conformidad con el artículo 115 constitucional, el Municipio es autónomo y tiene amplias facultades para recabar sus ingresos.

B) POR LA NECESIDAD DE SU PRESTACION.

Los servicios públicos, en razón a la necesidad de su prestación se pueden clasificar en necesarios o voluntarios, según que la administración esté obligada o no a su establecimiento. No se puede afirmar que esta distinción sea inaplicable al Estado, ya que una vez que la necesidad del servicio hubiese sido establecido

por la ley, surge la obligación administrativa de ejecutar la prestación.

C) POR EL CARACTER DE SU PRESTACION.

La clasificación del servicio por el carácter de la prestación permite distinguirlo en esencial y secundario. Los esenciales son aquéllos cuya prestación constituye la base para el mantenimiento del Estado, mientras que los secundarios responden a necesidades no esenciales, condicionadas por el grado de desarrollo técnico y cultural que una determinada comunidad política haya alcanzado. Alguna doctrina considera servicios especiales a la justicia, la policía y la defensa nacional; y entre los no esenciales, los transportes y las comunicaciones. Nosotros hemos sostenido que los supuestos servicios especiales son funciones públicas, y ello es así porque consideramos el servicio público como una actividad administrativa de carácter técnico que proporciona utilidad directa a los administrados. De ahí, entonces, que queden desplazados del concepto de servicio público aquellos aspectos de la actividad administrativa que resulten ser una inmediata manifestación de las potestades públicas y que deben acomodarse mejor en su calidad de función pública. Aclarando de nueva cuenta que éste es un criterio subjetivo susceptible de un mejor criterio.

Es de señalar también que los servicios públicos no esenciales, una vez incorporados a las necesidades de la colectividad se transforman en esenciales y deben ser organizados y prestados por el Estado en forma directa o indirecta. V.G. Los servicios de transporte, de provisión de agua y de energía.

D) POR LA FORMA DE SU EJERCICIO.

Las prestaciones administrativas puede efectuarse en régimen de concurrencia con los particulares o en régimen de monopolio, es decir exclusivos o concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas, como por ejemplo el correo se encuentra monopolizado; el telégrafo, la defensa nacional y la policía son algunos de los servicios exclusivos de la administración, que en este sentido se considerarían funciones públicas. Los concurrentes se refieren a necesidades que también se satisfacen con el esfuerzo particular, por ejemplo, la educación, el transporte, la beneficencia y la asistencia social.

Esta clasificación algunos tratadistas la manejan como servicios públicos propios e impropios; los primeros son aquéllos que lleva a cabo el Estado directamente, y que no puede delegarlos a particulares por ser inherentes a él. Los segundos se concesionan

a los particulares pero se encuentran debidamente regulados por el Estado.

E) POR RAZON DE SU UTILIZACION.

Esta clasificación de los servicios públicos, se relaciona directamente con los usuarios y comprende la utilización obligatoria o facultativa. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general, o en su caso el usuario debe forzosamente usarlos; por ejemplo, el servicio de educación primaria y secundaria, el servicio de obras sanitarias como alcantarillado o agua, etc.

Los servicios públicos de utilización facultativa, su uso queda a libre voluntad del usuario, luego entonces, pueden o no ser utilizados por el público; por ejemplo, los transportes de pasajeros, las telecomunicaciones, etc.

4.4. SERVICIOS PRESTADOS POR LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

La función pública de seguridad que el Gobierno del Distrito Federal ejerce a través de la Secretaría de Seguridad Pública, se actualiza y materializa por medio de los servicios públicos que en forma concreta y en particular proporciona esta Secretaría para cumplir con tan importante cometido.

En nuestros días la seguridad pública alcanza singular atención dentro de la agenda de prioridades nacionales, y por ende, en la gobernabilidad. En el caso específico de la capital del país, la seguridad se ha convertido en cotidiano punto de referencia entre la ciudadanía, autoridades, medios de comunicación, clase política, esferas legislativas, corrientes de opinión y población en general.

Los servicios públicos prestados por la Secretaría de Seguridad Pública, se encuadran en dos grandes rubros a saber, la protección y la vialidad; independientemente de éstas funciones, los diversos ordenamientos jurídicos imponen tanto a la policía judicial como a la policía preventiva, la obligación de proporcionar el auxilio de la fuerza pública, para que en uso de esta se lleven a cabo las determinaciones y resoluciones de las autoridades judiciales (así como de la autoridad administrativa del Ministerio Público). La fuerza pública debe estar al servicio inmediato de la autoridad judicial cuando esta lo solicite, pues en caso contrario las resoluciones no tendrían la respetabilidad que merecen.

Hemos sostenido que existen actividades propias y exclusivas del Estado, que no pueden delegarse, sino que deben ser llevadas a cabo única y exclusivamente por éste, por considerarse propias para consolidar su soberanía, y que los modos primarios de

la manifestación de la soberanía son a través de las actividades que realiza el Estado, es decir las funciones públicas ejecutiva y judicial; la actividad ejecutiva, que es la administrativa, comprende además del ejercicio de la función pública como forma superior, en algunos aspectos de su actividad, el ejercicio de los servicios públicos.

Sostuvimos también que la función pública es una potestad del Estado, que explica el porque la actividad en materia de policía constituye una función pública y no servicio público.

Asimismo, hemos expresado que el poder de la policía en cualquier Estado, es la potestad que tiene éste de restringir la libertad de actuar de los individuos, y que esta restricción o limitación a los derechos individuales es una función legislativa, atribución conferida por mandato constitucional a éste órgano legislativo que tiene por objeto la reglamentación de los derechos individuales reconocidos por la ley fundamental.

En este sentido entendemos que el auxilio de la fuerza pública, es la función pública parte del poder de la policía y potestad del Estado que lleva a cabo a través del órgano legislativo, imponiéndolo como medio de apremio en las diversas leyes que nos rigen, a efecto de ponerlo a la orden del órgano judicial para hacer cumplir sus determinaciones aún en contra de la

voluntad individual del gobernado' traduciéndose este auxilio en obligación legal que debe ser realizada a través de la policía judicial y la policía preventiva.

Luego entonces, el uso de la fuerza pública se traduce en el auxilio jurídico que tiene la autoridad judicial como medio de apremio para efectuar y hacer cumplir sus determinaciones. Cabe hacer mención que en la facultad que tienen los jueces para usar las medidas de apremio a fin de hacer cumplir sus determinaciones, no significa que sea potestativo el mandar o no que se cumplan sus determinaciones, lo que es potestativo es la elección de la medida de apremio más adecuada para el caso, toda vez que la negativa a dictar esas medidas, cuando se desobedezcan sus mandamientos y las soliciten los interesados en su cumplimiento, constituiría una violación de garantías, al violar el artículo 17 constitucional.

Es de hacer notar también, que las diversas disposiciones legales que autorizan a los jueces para usar las medidas de apremio, a fin de hacer cumplir y obedecer sus determinaciones, deben entenderse en el sentido de que tales medidas deben aplicarse sucesiva y no simultáneamente; pues la aplicación simultánea, resultando innecesario, también importa una violación del artículo 16 constitucional.

Si bien es cierto que la ley no impone a los jueces la obligación de aplicar los medios de apremio en determinado orden, sino que pueden aplicarse cualesquiera de ellos a su discreción, según las circunstancias del caso; la Suprema Corte de Justicia, ha resuelto por equidad y por respeto a la libertad personal que los medios de apremio se apliquen gradualmente y que se haga uso de aquellos que puedan ser suficientes para el fin que se persigue, por ejemplo, generalmente la aplicación del arresto como medida de apremio, sin que antes se hayan agotado los otros medios de coacción que la ley establece, se considera como una violación al artículo 16 constitucional.

Dentro de los auxilios que la policía preventiva como fuerza pública debe cubrir a solicitud de las autoridades judiciales, citamos a los siguientes:

- a) La localización de domicilios ciertos de personas físicas y morales.
- b) La ubicación, detención y custodia de vehículos involucrados en juicios y en diligencias del Ministerio Público.
- c) La presentación de gobernados ante las autoridades.
- d) La solicitud de informes sobre placas vehiculares.
- e) El apoyo para efectuar las determinaciones y cumplimentar las resoluciones de la autoridad.

a) El auxilio de localización de diversos domicilios ciertos que requieren las autoridades, generalmente se refieren a personas físicas o morales involucradas en juicios; este auxilio es llevado a cabo por la Secretaría de Seguridad Pública a través de la revisión al registro y catastro de datos, de trámites diversos realizados por los particulares en alguna de las áreas adscritas a la Secretaría, que generalmente es en la Dirección de Control de Tránsito y en ocasiones se requiere el informe de la Dirección General de Autotransporte Urbano, áreas éstas en las que se encuentran los archivos de permisos, concesiones y licencias de manejo, y en donde el particular periódicamente actualiza su domicilio.

b) La ubicación, detención y custodia de vehículos se solicita por las autoridades judiciales y excepcionalmente por el agente del Ministerio Público' éste auxilio es llevado a cabo por la Secretaría de Seguridad Pública a través de diversas áreas; una vez radicada la petición de la autoridad en la Dirección de Asuntos Jurídicos se procede a checar su apego a derecho, y se canaliza la petición a la Dirección General Operativa para la publicación en un boletín interno de la orden judicial, donde la dá a conocer durante el lapso de cinco días a todo el personal operativo que integra la Secretaría, personal que tiene la obligación de localizar y detener el vehículo siempre y cuando circule o se encuentre en vía pública, una vez detenido se remite al depósito de

vehículos más cercano poniéndolo a disposición de la autoridad correspondiente a través de un informe que se rinde a la Dirección de Asuntos Jurídicos, y que a su vez se transcribe a la Autoridad. Solo bajo la instrucción de la autoridad correspondiente se podrá liberar el vehículo, previo pago de derechos que por su guarda y custodia se hayan generado.

c) Por lo que respecta a la presentación de gobernados ante las autoridades, este auxilio es muy poco común. generalmente esta actividad se le requiere a la policía judicial. aunque algunas autoridades como las Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje y autoridades fiscales prefieren solicitar el auxilio a la policía preventiva.

La Secretaría de Seguridad Pública comisiona a dos elementos operativos, a efecto de que se constituyan al domicilio de la persona requerida y la conminen a acompañarlos para ser presentado ante la autoridad requiriente, en la inteligencia de que de negarse a acompañarlos, el elemento de la policía no puede obligarlos a comparecer, teniendo la obligación de presentarse él ante la autoridad a rendir su parte correspondiente; nótese la falta de fuerza legal que realmente tiene el auxilio de la fuerza pública.

d) Los informes sobre placas vehiculares generalmente son requeridos tanto por autoridades judiciales como administrativas, quienes solicitan el nombre y domicilio de los propietarios de vehículos cuyas placas proporcionan, así como que vehículos posee el gobernado que indican. El registro de placas es muy extenso y en él se encuentra todos los cambios de propietarios y domicilios que los poseedores de vehículos de la Ciudad de México, realizan y registran, razón por la cual es un archivo bastante confiable.

e) Por último, el auxilio de interés para el presente trabajo, que consiste en el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la realización de diligencias y cumplimiento de resoluciones judiciales y del Ministerio Público, como ya se indicó es llevado a cabo bajo la potestad de la autoridad, para hacer valer sus determinaciones aún en contra de la voluntad de las personas sobre las que recaen las mismas, con el auxilio de la policía preventiva.

Las solicitudes del auxilio de la fuerza pública que las diversas autoridades hacen a la Secretaría de Seguridad Pública, generalmente versan sobre diligencias de lanzamientos, requerimientos de pago, restitución de inmuebles, reconstrucción de hechos y para guardar en general el orden en cualquier diligencia

o audiencia efectuada dentro o fuera del local que ocupa la autoridad.

El requerimiento de la autoridad del auxilio de la fuerza pública que se realiza a la Secretaría de Seguridad Pública, se canaliza a la Dirección de Asuntos Jurídicos, lo que analiza la procedencia legal de la misma y si se encuentra ajustada a derecho, gira oficio a la Dirección General Operativa para que por su conducto se haga saber al Sector de Policía en cuyo perímetro se requiera el auxilio para que se comisionen elementos policíacos, los cuales deberán presentarse en el lugar día y hora que señale la autoridad y rendir el informe correspondiente a su superior.

Dependiendo del caso concreto, por lo regular se proporcionan para los auxilios un comando de cuatro elementos y un vehículo automotor; en ocasiones según la petición de la autoridad se requiere de gente especializada o un número determinado de elementos operativos, hechos que se valoran y según el asunto se determina si se otorga o no en esos términos el auxilio; por ejemplo en el auxilio más común, para la diligencia de lanzamiento, donde la autoridad en ocasiones pide el auxilio a través de alguno de los agrupamientos como el montado, los ganaderos o el de fuerza de tarea, y más aún lo requieren con un número extraordinario de elementos.

La Secretaría de Seguridad Pública no envía a un número mayor de 10 elementos, por una parte por no descuidar su cometido principal que es la vigilancia de la Ciudad, y por otra porque, éstos agrupamientos especiales, por ser grupos de choque predisponen a la gente a un contacto seguro, generándose con ello un sin número de conflictos grupos de gente contra policías; en este sentido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha intervenido, determinando prohibir el auxilio de la fuerza pública a través de grupos de choque y un número exagera de elementos que para el caso no sean necesarios.

Es de manifestar, que la presencia del elemento policiaco con los auxilios, opera para no ser arrestado por sus superiores, pero realmente no saben cuales son sus funciones que deben de llevar a cabo dentro de la diligencia, desconociendo que debe estar bajo la instrucción precisa de la autoridad a través del actuario o secretario; lo que genera el hecho de que únicamente la policía asista como presencia, como simples observadores sin intervención real en el auxilio.

4.5 PRINCIPIOS DE ACTUACION DE LA POLICIA PREVENTIVA

Los principios de actuación de la policía preventiva como Cuerpo de Seguridad Pública, se encuentran consagrados en los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito

Federal, en concordancia al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todo principio normativo de los Cuerpos de Seguridad Pública, debe ser observado invariablemente en el actuar cotidiano de todo policía preventivo al prestar el servicio de seguridad. El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos a la legalidad y a las garantías individuales; son los principios normativos generales.

Independientemente de las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, la policía preventiva deberá:

- a) Actuar dentro del orden y marco jurídico respetando la Constitución Política.**
- b) Servir con fidelidad y honor a la sociedad, respetando y protegiendo a los derechos humanos.**
- c) Actuar con decisión necesaria y sin demora en la protección de personas y sus bienes, sin discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna.**

d) Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, absteniéndose de cualquier acto de corrupción.

e) Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas a quienes procurará auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo trato de prepotencia.

f) Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, recurriendo a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas.

g) No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentran bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública urgencia de investigaciones o cumplir cualquier otra causa.

h) Obedecer las ordenes de sus superiores y cumplir con sus obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstos o el incumplimiento de aquéllas no significa la comisión de un delito.

i) Actuar coordinadamente con otras operaciones así como brindarles, en su caso el apoyo que legalmente proceda.

4.6 LA NECESIDAD DE LA FUERZA PUBLICA Y SU ALCANCE LEGAL Y REAL

Atendiendo a la doctrina entendemos que el auxilio de la fuerza pública son las medidas aflictivas que el juez usa en el ejercicio de la función jurisdiccional (coertio y executio), para dar efectivo cumplimiento a las cuestiones ordenadoras dentro del proceso, y a la ejecución de sus resoluciones judiciales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a precedido que: "FUERZA PUBLICA, AUXILIO DE LA, PARA QUE SE CUMPLIMENTEN LAS DECISIONES JUDICIALES: El artículo 17 constitucional establece como garantía individual que los tribunales deban estar expedidos para administrar justicia, en los plazos y términos que fije la ley, lo que quiere decir que las autoridades judiciales deben tener a su alcance, los medios adecuados para que las constituciones locales estatuyan como obligación de los poderes ejecutivos, prestar todos los auxilios que necesite el poder judicial para el ejercicio de sus funciones... si el poder ejecutivo manifiesta que el auxilio de la fuerza pública que se le pidió por el juez, le será prestado tan pronto como el cuerpo de seguridad pública del Estado tengan elementos disponibles para ello, pues los que lo integran están destinados a diversos servicios de la policía, no es de tomarse en

cuenta, este motivo que se aduce para no auxiliar inmediatamente a dicha autoridad judicial, para que cumpla inmediatamente su determinación, en atención a que, como ya se dijo, la fuerza pública debe estar al servicio inmediato de la autoridad judicial, cuando esta lo solicite, pues en caso contrario, las resoluciones judiciales no tendrían la respetabilidad que merecen". ¹²⁷

Por nuestra parte hemos sostenido que el auxilio de la fuerza pública, es la parte del poder de la policía traducido en la potestad del Estado, manifestada a través del órgano legislativo, imponiendo en nuestra legislación, el auxilio de esta fuerza pública como medio de apremio, cuyo uso a discreción corresponde al órgano judicial para cumplimentar sus determinaciones; constituyéndose así mismo en la obligación legal llevada a cabo a través de la policía judicial y la policía preventiva.

La diversa legislación que nos rige no define al auxilio de la fuerza pública, señalándolo generalmente como un medio de apremio de la autoridad para hacer cumplir sus determinaciones; dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su inciso c) de la fracción II del artículo 122: "II. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... c) El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y la designación del

¹²⁷

PRECEDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sa. Epoca, Tomo LXIX, p. 1551.

servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal, las funciones de dirección en materia de Seguridad Pública".¹²⁸ Delegadas que son las funciones de dirección de la fuerza pública al Jefe del Distrito Federal, éste la ejerce a través del Secretario de Seguridad Pública.

Asimismo la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en su artículo 4 fracción IX, se señala: "Son Auxiliares de la Administración de Justicia:... IX Los Jefes y Agentes de la policía en el Distrito Federal. Los auxiliares comprendidos en las fracciones III a X están obligados a cumplir las órdenes que, en ejercicio de sus atribuciones legales, emitan los servidores públicos de la administración de justicia. El ejecutivo de la Unión facilitará el ejercicio de las funciones a que se refiere este artículo".¹²⁹

Dentro de la diversa legislación aplicable, encontramos el alcance legal del auxilio de la fuerza pública; citaremos algunos de los más importantes ordenamientos jurídicos.

¹²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit., p. 100

¹²⁹ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D.F." 30a. Ed., México, Porrúa, S.A., 1990, P. 246.

En la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, para que los jueces hagan cumplir sus determinaciones, en uso de las medidas de apremio, se aplica supletoriamente el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos civiles.

El artículo segundo de esta Ley de Amparo, establece en su segundo párrafo, que a falta de disposición expresa se estaría a las prevenciones del Código referido, y como en la Ley en comento no hay disposición expresa que señale los medios de apremio de que los Jueces de Distrito pueden disponer para hacer cumplir sus determinaciones, se hace legalmente posible y necesario aplicar supletoriamente el artículo 59 referido; fundamentándose en este precepto la facultad genérica de los jueces de amparo para hacer cumplir sus determinaciones.

Cabe mencionar que, cuando se trata de hacer cumplir, en forma específica una sentencia de amparo, los artículos 105 y siguientes de la Ley de Amparo, señalan un procedimiento especial que puede llegar a culminar con la separación del cargo, de la autoridad responsable, independientemente de la responsabilidad en que pueda incurrir. Pero es de hacer notar que el artículo 111 establece que lo dispuesto en relación con la repetición del acto reclamado debe entenderse sin perjuicio de que el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del Amparo o el Tribunal Colegiado

de Circuito, en su caso, hagan cumplir la ejecutoria de que se trata, dictando las órdenes necesarias y entre los medios a su alcance estará, claramente, la facultad genérica de apremiar a las autoridades remisas con fundamento en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado, que entre otras medidas señala el auxilio de la fuerza pública.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su fracción II del artículo 59, señala: "Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear a discreción, los siguientes medios de apremios I. Multa hasta de mil pesos, y II. El auxilio de la Fuerza Pública. Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia".¹³⁰

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en sus artículos 61, 73 y 122, aluden al auxilio de la fuerza pública que debe garantizar la policía. Dice el artículo 61: "Los jueces, magistrados y secretarios tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y la consideración debidos, por lo que tomarán todas las medidas necesarias establecidas en la ley, tendientes a prevenir o a sancionar cualquier acto contrario al respeto debido al tribunal y al que se han de guardarse las partes entre sí, así como las faltas

¹³⁰ Nueva Legislación de Amparo Reformado. Código Federal de Procedimientos Civiles. 47a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1986, p. 271.

de decoro y probidad, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública. ¹³¹

Generalmente el auxilio que solicitan las autoridades para guardar el orden en las diligencias, es el de la policía preventiva.

El artículo 73 señala: "Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaz: I. La multa hasta por las cantidades a que se refiere el artículo 61..., II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario... Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente". ¹³²

En la fracción II del artículo 122, también se señala el auxilio previo de la policía preventiva al indicarse "Procede la notificación por edictos: I. Cuando se trata de personas inciertas; II. Cuando se trata de personas cuyo domicilio se ignora, previo informe de la policía preventiva..." ¹³³ En este sentido se hace necesario el informe previo de la policía preventiva para proceder

¹³¹ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Ob. Cit., p. 22.

¹³² Iden. p. 25-26.

¹³³ Iden. p. 36.

a la notificación por edictos en un procedimiento judicial, toda vez que de no ser así, importaría una violación procedimental.

Según informe del Tribunal Colegiado en 1982: "De conformidad con la doctrina, la aplicabilidad de los medios de apremio está sujeta a las siguientes condiciones: a) existencia de una determinación, justa y fundada en derecho, que deba ser cumplida por alguna de las partes, o por alguna de las personas involucradas en el juicio; b) que esa determinación haya sido real y efectivamente notificada al obligado, con el apercibimiento de que de no ser obedecida se le aplicarán los medios de apremio; c) que conste en autos o por lo menos que de ellos se desprenda, la oposición a la negativa del obligado a obedecer al mandamiento judicial; y d) que haya razón grave, a juicio del juez, para decretar el medio de apremio; y, en estas condiciones, antes de imponer un medio de apremio debe apercibirse al obligado a cumplir con la determinación de la autoridad de que se trate, aún cuando la ley de la materia no lo ordene así, pues de lo contrario se le priva de la oportunidad de defenderse, esto es, de manifestar las razones por las cuales no está en condiciones de cumplir con el mandamiento de que se trate o, bien, de expresar los motivos por los cuales se opone a cumplir con este mandato, con manifiesta

violación de la garantía de audiencia a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución". ¹³⁴

La Suprema Corte de Justicia ha definido que: "El uso de los medios de apremio no son anticonstitucionales. No importa violación de garantías, que los jueces hagan uso de las medidas de apremio dentro de los términos de Ley, para hacer cumplir sus obligaciones, pues estas medidas no se consideran anticonstitucionales". ¹³⁵

"NO ES UN ACTO QUE PRODUZCA MOLESTIA O PERDIDA DE ALGUN DERECHO, EL APERCIBIMIENTO DE EMPLEAR LOS MEDIOS DE APREMIO. El simple apercibimiento de emplear los medios de apremio, sin expresión concreta de alguno de ellos, no es un acto que produzca alguna molestia o la pérdida de algún derecho y que pueda ser, por tanto reclamarle en juicio de garantías, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues la violación consistirá en todo caso, en la conminación efectiva y categórica de incurrir en alguna sanción al no comparecer por que en tal situación la no comparecencia equivaldría a cualquier molestia o perjuicio

¹³⁴ Amparo en revisión 77/88 Luis Mungaray Verdugo, 13 de Agosto de 1982. Unanimidad de Votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Informe de 1982. Tribunal Colegiado, pag. 343.

¹³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia definida en el Apéndice al Tomo XCVII, del Seminario de la Federación que bajo el rubro "Medidas de Apremio" se publicó en la página 1, 231.

personal, y así las cosas, el acto es futuro e incierto para los efectos del amparo, ya que se incurriría, al caso de no comparecer al llamamiento hecho a los quejosos, conminándolos con aplicarles los medios de apremio si no comparecan a rendir su testimonio".¹³⁶

En relación a la tesis anterior, también se ha definido que: "Es IMPROCEDENTE LA SUSPENSION CONTRA LAS MEDIDAS DE APREMIO PARA HACERSE RESPETAR Y OBEDECER. Contra los que dicten las autoridades judiciales, para hacerse respetar y obedecer, es improcedente la suspensión".¹³⁷

En materia penal, se señala en el artículo 33 que: "Los tribunales o jueces, para hacer cumplir sus determinaciones podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremios I. Multa por el equivalente o entre uno y treinta días de salario mínimo... II. Auxilio de la fuerza pública; y, III. Arresto hasta por 36 horas. Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia...".¹³⁸

¹³⁶ Seminario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CV, pág. 2, 154.

¹³⁷ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Tomo XIX, pág. 12.

¹³⁸ Código de Procedimientos Penales. 43a. Ed., México, Porrúa, S.A., 1991, P. 16-17.

El Tercer párrafo del artículo 33 señala: "Los funcionarios a que se refiere el artículo 20, solamente podrán emplear como medios de apremio multa del importe de un día de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, arresto de treinta y seis horas y el auxilio de la fuerza pública". ¹³⁹El artículo 20 referido nos habla del Ministerio Público, luego entonces en interpretación de éste último párrafo, se deduce que el Ministerio Público también podrá emplear como medio de apremio entre otros el auxilio de la fuerza pública.

Las correcciones disciplinarias, si bien constituyen una pena, desde el punto de vista material, no son jurídicamente sanciones que deban ser impuestos mediante la tramitación de un juicio, sino como su nombre lo indica, son correcciones disciplinarias inherentes a las facultades judiciales, que en todos los sistemas de tribunales se establecen para que los jueces puedan hacer respetar su autoridad, o impedir actos u omisiones de las personas sujetas a su jurisdicción, que sin llegar a la categoría de delitos, perturben el orden de los tribunales, con menguas del respeto a su autoridad.

"Cuando la Ley establece los medios de apremio, de que pueden servirse los jueces para hacer cumplir sus determinaciones, es impropio aplicar, desde luego, para hacerse obedecer, las

¹³⁹ **Ibidem.**

disposiciones de la ley penal, que castigan la desobediencia a las autoridades". ¹⁴⁰

Es indebido imponer desde luego la sanción legal, al dictar las medidas de apremio, sino que el juez debe requerir al interesado para que cumpla con los mandatos judiciales, apercibiéndole de imponerle las sanciones que la Ley establece, en caso de desobediencia. En este sentido la Suprema Corte señala: "Cuando la Ley establece los medios de apremio, de que pueden servirse los jueces para hacer cumplir sus determinaciones, es impropio aplicar, desde luego, para hacer obedecer, las disposiciones de la Ley penal, que castigan la desobediencia a las autoridades". ¹⁴¹

En conclusión, las medidas de apremio no tienen carácter penal, que ameriten el ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, porque en los casos previstos por las leyes procesales civil y penal, no se trata de la comisión de un delito, sino simplemente, de disposiciones que tiendan a ser efectivo el imperio de las autoridades judiciales, para que se obedezcan sus determinaciones; por tanto, si ante la amenaza de una corrección

¹⁴⁰ Seminario Judicial de la Federación, V, págs. 363, 834, 924; XV, pág. 1, 136; XVII, pág. 761. Jurisprudencia definida en el apéndice al Tomo XCVII, del Seminario Judicial de la Federación.

¹⁴¹ Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo V, pág. 834.

disciplinaria, el gobernado se allana a lo mandado por el juez, la medida de apremio carece de objeto, y de llevarse adelante constituiría una verdadera pena, que solo estaría justificado como impuesta por el delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad; pero entonces, debe pasar el caso al conocimiento y competencia de un juez penal, siendo ya necesario el pedimento del Ministerio Público.

Por último, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 40, entre otros medios señala: "Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con aquellas relaciones, se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán indistintamente: I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública..."¹⁴²

Este código indica con mayor claridad, la imposición también de los medios de apremio a los terceros ligados al procedimiento". No se limita la facultad de los jueces para emplear los medios de apremio que se estatuyen únicamente en contra de las partes en juicio pues ya se ha interpretado por la Suprema Corte que dichos medios de apremio pueden hacerse efectivos también contra cualquier tercero que se encuentre ligado al procedimiento,

¹⁴² Código Fiscal de la Federación, México, Pac, S.A. de C.V., 1990, p. 24.

y que tenga obligación de cumplir alguna determinación que dicte el juez.

"Las medidas de apremio que pueden emplear los jueces para hacer cumplir sus determinaciones, no proceden únicamente contra las partes en juicio, sino contra todas aquellas personas afectadas por la resolución judicial cuyo cumplimiento se ordena; de modo que el solo hecho de no ser parte en el juicio, no significa que el apremio viole las garantías individuales de aquel a quien se hace". ¹⁴³

Una tesis en contrario señala: "LOS MEDIOS DE APREMIO SE RESTRINGEN A LAS PERSONAS QUE ANTE ELLOS LITIGUEN Y A LOS AUXILIARES JUDICIALES. La facultad que concede la Ley a los jueces para aplicar medios de apremio, está restringida a las personas que ante ellos litigan, toda vez que solo estas personas alcanzan su jurisdicción". ¹⁴⁴

Por lo que respecto al alcance real del auxilio de la fuerza pública; tenemos que, los otros medios de apremio que señalan los diversos ordenamientos legales como son las multas o arrestos generalmente llegan a concretizarse y son de tal manera

¹⁴³ **Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo XXV, p. 2252.**

¹⁴⁴ **Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, Tomo LXXVI, p. 4086.**

coactiva que logran en el gobernado el ánimo de cumplir con lo determinado por la autoridad judicial.

Pero por lo que hace a la medida de apremio del auxilio de la fuerza pública que se solicita a la policía preventiva, se cumple en parte, y esto se debe tanto a la falta de verdadera coordinación entre autoridades judiciales y la Secretaría de Seguridad Pública en su calidad de encargada de la fuerza pública; como a la falta de legislación exacta que regule el uso de la fuerza pública en concreto; es decir, que faculte a la autoridad, a hacer uso de la misma, ordenando y moderando el actuar de la policía en cada diligencia que le solicite.

Se manifestó que el auxilio de la fuerza pública, que se solicita a la policía preventiva se cumple en parte, ello se señala en virtud de que, por lo que respecta a las diversas solicitudes de parte de las autoridades para el auxilio de localización de domicilios, solicitud de informes, sobre placas vehiculares, detención de vehículos y presentación de gobernados; generalmente se cumplen en sus términos con la salvedad de los problemas que aquejen al caso en concreto, y excepcionalmente cuando la causa así lo amerita no llegan a cumplimentarse estas peticiones.

Pero hablando del auxilio de la fuerza pública, solicitado para la realización de diligencias de ejecución de

resoluciones, por parte de las autoridades, este auxilio generalmente presenta una serie de problemas y objeciones por parte del gobernado o personas sobre quienes se impone la fuerza pública, que sumados a la falta de disposición legal que faculte a la autoridad para ordenar determinadas actuaciones dentro de las diligencias, y toda vez que la policía preventiva no actúa sin órdenes expresas; generalmente ese tipo de diligencias se interrumpen y se suspenden ininidad de ocasiones.

Las diligencias que por lo general presentan mayor número de objeciones por parte de la parte afectada, son las diligencias de lanzamiento, y las que se llevan a cabo en cumplimiento a sentencia ejecutoriada de restitución de bien inmueble. Determinaciones y resoluciones que para que se cumplan en los términos, aún con el auxilio de la fuerza pública, se hace necesario diligenciarlas varias veces por las diversas oposiciones y defirimientos de las mismas; retrazándose con ello la impartición de justicia.

Estas oposiciones las oponen las partes demandadas o condenadas en juicio, por sí, o a través de terceras personas; siendo ya muy común la oposición de frentes de vecinos o conjuntos de barrios, incluso de grupos representativos de partidos políticos; y en virtud de que el auxilio de la fuerza pública que la autoridad judicial solicita, se requiere con apego a derecho,

pero sin señalar el actuar real que se requiere de la policía preventiva, ésta no interviene por no tener orden expresa sobre su actuar y generalmente en la práctica, el auxilio de la policía preventiva, es simbólico y ficticio en virtud de que no interviene físicamente en la diligencia sino solo mediante su presencia.

La policía preventiva no interviene físicamente, en virtud de que la autoridad que conoce mejor el asunto, que sabe de las diversas oposiciones efectuadas durante la secuela procedimental en cada asunto, no faculta al elemento policiaco a actuar; aunque, es de manifestar también, que las autoridades al requerir el auxilio de la fuerza pública, solo fundan su petición en la ley que lo prevé, pretendiendo que la policía le auxilia a llevar a cabo sus determinaciones, sin reparar que ésta no interviene por no estar facultada por orden expresa o ley escrita.

Por lo que en la realización de diligencia referidas al existir oposición por la parte ejecutada, oposiciones que generalmente consisten en no dejar llevar a cabo las diligencias, amenazando a la autoridad, no permitiendo su acceso al lugar u oponiendo barreras humanas, aun cuando el Actuario o secretaria Judicial representantes de la autoridad, soliciten a la policía su auxilio para detener y presentar ante la autoridad correspondiente a los rebeldes o con su auxilio entrar a su domicilio, o bien inmueble para cumplimiento o ejecutar la orden; no existe la fuerza

legal suficiente para controlar esa situación, y no la hay, en virtud de que vivimos en un régimen de facultades expresas donde las autoridades solo pueden hacer lo que esta permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les esta prohibido.

En razón a lo anterior, el policía en servicio solo debe realizar actividades que estén apoyadas o fundamentados en algún precepto legal; y si la autoridad que solicite su auxilio solo lo fundamenta en los artículos expesos que señalan: "hacer uso de la fuerza pública", por no existir alguna otra disposición expresa; ni la autoridad solicitante, ni la institución policiaca solicitada podrán interpretar el ámbito de actuación en ese uso de la fuerza pública; toda vez que la primera solo solicita sin facultar, y la segunda solo se presenta sin actuar, por no salirse de sus principios de actuación, en virtud de que si detiene para presentar o entra a algún inmueble se le tipifica algún ilícito penal, sin que de ello pueda librarlo la simple orden judicial de auxilio; todo esto repercute en el retraso de la impartición de justicia, violando el artículo 17 Constitucional, y restando fuerza legal a las determinaciones judiciales.

4.7 LA NECESIDAD DE LEGISLAR EL MARCO DE ACTUACION DEL AUXILIO DE LA FUERZA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

En la República Mexicana la soberanía reside en el pueblo, quien delega su poder a los gobernantes de acuerdo con la ley. Es por ello que afirmamos, que vivimos en un régimen de facultades expresas, donde las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les está expresamente prohibido.

En razón de lo anterior, el policía preventivo en servicio solo debe realizar actividades que estén apoyadas o fundamentadas en algún precepto legal, de la misma manera, tampoco deben ser obligados a obedecer órdenes notoriamente ilegales.

Los límites a su deber de obediencia, se restringen cuando se les dicte una orden contraria a derecho; la policía no debe atender ninguna orden, instrucción o mandato que esté en clara y evidente contradicción con las garantías individuales.

No se puede invocar la "obediencia debida" cuando la orden recibida es notoriamente ilegal o delictiva. El agente que cumple una de estas órdenes incurre en responsabilidad legal y, cuando sea juzgado, no le servirá aducir que cumplió órdenes.

Sabedor de lo anterior, el policía preventivo solo cumple sus actividades con apego a sus principios de actuación con estricto apego a las garantías individuales y con respeto a los derechos humanos. Es por ello que al ser comisionados para los auxilios de la fuerza pública, solo se presentan, pero al solicitárseles su intervención en alguna detención o ingreso a algún inmueble en la misma diligencia, se niega por no tener una orden expresa para ello.

La policía preventiva debe actuar dentro de la esfera de sus atribuciones sin llevar de mutuo propio estas actividades, por que incurriría en faltas o incluso ilícitos penales.

Es importante hacer notar que, generalmente los problemas en los auxilios de la fuerza pública, se presentan o en diligencias de lanzamientos, donde es muy común la oposición de la parte demandada, a través de grupos de conjunto de vecinos; o, en diligencias de restitución de inmueble, en donde la mayor parte de oposiciones, son también por parte de la afectada, a través de las asambleas de barrios.

Este tipo de diligencias, de carácter civil la primera, y penal la segunda, que se fundamenta su petición por parte de la autoridad en los artículos 73 y 33 de los Códigos de Procedimientos Civiles y Procedimientos Penales, respectivamente; generalmente son

suspendidas o interrumpidas por gente ajena al procedimiento respectivo, gente que conforme a derecho debiera ser conminada a no retrasar la justicia, apercibiéndola para el caso de seguir con la conducta contumaz de oposición, de ser detenida y presentada a través de la policía preventiva, ante la autoridad competente, por el desacato a un mandato judicial, o por delito contra la administración de justicia. (que previamente se regulará en el Código Penal).

En la práctica, existen expedientes con un gran número de oposiciones por grupos de vecinos, generalmente la Asamblea de Barrios del PRD; y la autoridad al solicitar de nueva cuenta el auxilio de la fuerza pública, lo hace de manera tal como si fuese la primera vez que se requiere. Pudiendo señalar las oposiciones que han existido, y las personas quienes las han presentado, ordenando su apercibimiento legal para facultar a la policía a intervenir en caso de continuar la oposición.

Además la autoridad generalmente no indica el número de elementos de la policía que requiere para su auxilio en la realización de ciertas diligencias; y toda vez que la policía es simple auxiliar de esta autoridad, envía a los elementos según las necesidades del servicio (en la policía), enviando generalmente un comando compuesto por seis policías y dos unidades autopatrullas, que traducido éste auxilio a la realidad, que podrán hacer seis

elementos policíacos para controlar la situación en una diligencia que presenta oposición por parte de un grupo de vecinos de Asamblea de barrios con aproximadamente cuarenta personas. El número de elementos debiera ser controlado por la misma autoridad (no por las necesidades del servicio de la policía), que mejor que nadie conoce los problemas que han retrasado o incumplimentado su mandamiento en un juicio.

Una vez ordenado el auxilio de la fuerza pública, y girado el oficio por parte de la autoridad, a la Secretaría de Seguridad Pública, por lo regular se presenta la parte actora o la agraviada, según sea el juicio, por sí o a través de sus abogados patronos; o efecto de solicitar mayor número de elementos policíacos y su intervención real en la diligencia a practicar, en virtud de las diversas suspensiones por oposiciones en la realización de anteriores diligencias, manifestando el porque la necesidad de más elementos, comprobando con fotos inclusive los problemas por los que no se ha podido diligenciar y cumplimentar la orden de autoridad; manifestaciones estas que deben hacerse a la autoridad respectiva, pero una vez hechas, la autoridad al volver a requerir el auxilio únicamente funda su petición en el precepto legal que alude al auxilio de la fuerza pública, dejando a la policía la carga de interpretación de cuantos elementos y que facultades tendrá que enviar y ordenar en cada diligencia, y de nueva cuenta la policía envía al mismo número de elementos sin

facultarlos expresamente a intervenir por no ser facultad propia de esa Institución.

Cabe hacer la aclaración, que en ocasiones si señala la autoridad el número de elementos de la policía preventiva, que requiere para su auxilio, pero en virtud de no señalar el motivo para su intervención o presencia, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha prohibido a través de recomendación hecha a la Secretaría de Seguridad Pública, que se preste el auxilio de la fuerza pública con un número mayor al estrictamente requerido para la acción a realizar, así mismo prohibió prestar el auxilio a través de agrupamientos especiales como granaderos o fuerza de tarea. Estas prohibiciones surgieron toda vez que un gran número de elementos policíacos o la presencia de estas unidades de choque, generan en las personas a diligenciar y en la población en general, la predisposición de enfrentamiento con la policía, o creando el temor en la población interpretado como tortura por la Comisión; máxime que el uso no racional de la fuerza, mayor a la necesidad requerida, puede traducirse en abuso de autoridad.

Por lo manifestado, se hace necesario modificar los preceptos que señalan la facultad del juez para hacer uso de la fuerza pública, facultándolo también a solicitar el número de elementos que el caso concreto requiera, autorizándolo también a coordinar la actuación de la policía para que esta puede intervenir

en las diligencias, toda vez que con ello se avanzaría en la impartición de justicia, al reducirse las oposiciones; así mismo se acabarían muchas quejas y denuncias presentadas en contra de la policía ante la Comisión de Derechos Humanos, Procuraduría General de Justicia o Contraloría, faltas en los que generalmente incurre el policía por la carencia de control del marco de actuación en el auxilio que presta a las autoridades.

Si bien es cierto que por tener el carácter de policía, se obliga a este servidor público a aceptar los riesgos inherentes al cargo que desempeña; también lo es, que en virtud de ser simples auxiliares de las autoridades propiamente ordenadoras, en virtud de que estos agentes intervienen solo por la ejecución meramente material del acto de autoridad; el riesgo que corran en el auxilio de una diligencia, debe ser garantizado por la solicitud del auxilio de la fuerza pública que le haga la autoridad.

En los auxilios de la fuerza pública, el policía tiene como obligación cumplir con un deber, pero ese deber debe estar forzosamente regulado; es muy común que los Actuarios o Secretarios Judiciales, al estar efectuando una diligencia, y presentárseles la oposición a la misma, pretendan que la policía intervenga, deteniendo a los opositores, obligándolos a permitir la diligencia, protegerlos de los ataques del diligenciado, y más aún, entrar al domicilio a diligenciar.

Ningún policía esta facultado a detener a persona alguna sin ajustarse a los mandatos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; hecha la excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices.

Las detenciones que la policía pretenda realizar dentro del auxilio que le solicite la autoridad, se revisten de anticonstitucionales por falta de mandato expresa de detención, incurriendo en la mayoría de los casos en el delito de abuso de autoridad, el agente de la policía que la realiza. Cuando la detención de una persona, se realiza por orden de arresto de la autoridad competente, en el cumplimiento del deber de prestar el auxilio, la policía deberá detener a la persona sin lesionarlo, siendo así, esta detención no constituye violación de garantías.

Si la Constitución Federal, en su artículo 16 establece como garantía individual que tratándose de la autoridad judicial, toda aprehensión o detención debe estar apoyada por declaración de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del exculpado; indudable es que, tratándose de infracciones al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, la detención, debe igualmente apoyarse en alguna prueba, ya que no hay razón alguna para que aquel a quien se imputa una infracción de policía, que no amerita más que multa o, en su

defecto, arresto, goce de menores garantías que aquel a quien se le imputa algún delito de la competencia de las autoridades judiciales.

La mayoría de las detenciones efectuadas por la policía a los opositores de las diligencias, la funda en faltas cívicas, conforme al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, que se castiga con multa o en su defecto arresto, reduciéndose su misión a hacerlo comparecer para que se le levante el acta correspondiente ante el Juez Cívico, quien determinará lo conducente; si no se efectúa este procedimiento se viola las garantías que otorgan los artículos Constitucionales; esto cuando la oposición no constituya delito y se lleve a cabo en vía pública.

Cuando la oposición efectuada por los diligenciados, constituye un delito, la policía preventiva no puede detener sino mediante parte acusadora para hacer valer la flagrancia del mismo y revestir de legalidad la detención; la orden simple de la autoridad, de solicitud del auxilio de la fuerza pública, no constituye la formalidad de mandato expreso de detención, por no referirse a ello.

Es evidente que tanto la autoridad Judicial como el agente del Ministerio Público, pueden pedir el auxilio de la fuerza pública de la policía preventiva, pero de ninguna manera delegarle

sus funciones, que por esencia son indelegables, ni tampoco se puede razonar jurídicamente que la simple autorización a la policía preventiva, de practicar determinadas diligencias implique, ipso facto, una convalidación a priori, por lo que, las declaraciones rendidas ante dicha policía preventiva no producen jurídicamente efectos de confesión.

La policía preventiva, al hacer la detención y presentación del presunto opositor infractor de un delito; el dicho de sus agentes de autoridad, sobre los hechos relacionados con el delito imputado, constituyen testimonios sujetos a los principios y normas reguladoras de la prueba, independientemente del carácter oficial de quienes declaran. Es decir que los informes rendidos por los agentes de la policía, ante la autoridad investigadora, tiene la categoría de una prueba testimonial, toda vez que el interés que los mueve para hacerlos, no es personal sino a consecuencia del cumplimiento de las comisiones a ellos encomendadas.

El problema real de una detención efectuada por la policía preventiva, en las diligencias que interviene como fuerza pública, consiste en que como ya se dijo, toda vez que no hay orden expresa que los autorice a detener, y que, generalmente estas detenciones las lleva a cabo por la solicitud de la parte actora o agraviada según sea el juicio, o a petición del Actuario o Secretario Judicial, sin que éstos se presenten a declarar en

contra del detenido ante la autoridad respectiva, dejándole al policía preventivo el problema de detención ilegal, que hace valer el detenido y que generalmente se traduce en abuso de autoridad para el servidor público que lo detenga.

La policía como auxiliar de la autoridad, solo puede castigar por mutuo propio, las infracciones al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, y si en este reglamento solo se faculta a la autoridad administrativa a imponer multas o arrestos hasta por 36 hrs. y el castigo de otra índole que pretenda imponer constituiría una violación al artículo 21 constitucional; por deducción la policía tampoco deberá excederse de estos medios coercitivos.

Aún cuando la policía esté autorizada para castigar las infracciones cívicas, si tales infracciones dan lugar a la incoacción de un procedimiento judicial, la competencia de la policía desaparece, toda vez que no es ella la capacitada para resolver acerca de la responsabilidad penal de los individuos; pues si se admitiera que un mismo hecho pudiera castigarse a la vez, como infracción al Reglamento, y como constitutivo de un delito, y pensarse por uno y otro de estos aspectos, se podría llegar a la posibilidad de castigar a la misma persona dos veces, por un solo hecho, lo cual sería contrario a lo mandado por el artículo 23 constitucional.

Se hace necesario que la oposición presentada por los particulares en las diligencias, se traduzcan en delitos, de los que por su naturaleza y la flagrancia de su ejecución, sea competente el policía para detener al opositor; pero como generalmente las oposiciones presentadas solo podrían encuadrar en el tipo del delito contra la autoridad, por la desobediencia y resistencia de los particulares a un mandato legítimo de autoridad, se hace necesario, la orden expresa de la autoridad que solicite el auxilio, de detener a los particulares que violen su determinación, máxime cuando la policía no puede dar categoría de delincuente a un ciudadano, por que podría destruir su reputación, con la merma de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Cabe hacer la aclaración que en todo arresto decretado por la autoridad competente como medio de apremio, y que se solicite el auxilio de la policía para cumplimentarlo, la detención efectuada al ciudadano no es anticonstitucional; toda vez que las autoridades como medio de apremio pueden imponer un arresto al opositor contumaz, y este arresto no viola garantías.

El policía se encuentra en gran desventaja, al momento de presentarse los problemas en las diligencias que interviene en auxilio de la autoridad; por razón sabida y por características propias de su actividad, todo policía está obligado a enfrentar

primero una situación de peligro, máxime si le fue solicitada su intervención para la debida realización de una diligencia.

Y se afirma que se encuentra en desventaja, en virtud de que al intervenir, por no contar con soporte legal real para su actuar, generalmente se ve involucrado en una serie de delitos, siendo el más común, el abuso de autoridad. Para que se presente este delito se requiere de tres requisitos, a saber: primero, que el autor del hecho sea un funcionario público; segundo, que en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas haga violencia alguna persona; y tercero, que la violencia se cometa sin causa justificada.

Cuando el policía actúa por mutuo propio, en virtud de las agresiones verbales o físicas, que los grupos vecinales opositores le infieren; o se excede o se extralimita en el cumplimiento de su deber, alejándose del ámbito de licitud y si no se encuentra en condiciones extremas que así requieran su intervención, puede convertirse en reo del delito de abuso de autoridad.

No puede alegar el cumplimiento de un deber al realizar represión a manifestantes en ejercicio de un derecho, pues en virtud de su carácter de policía, esta obligado a guardar el orden al advertir la existencia de una manifestación; máxime si el

policía no es víctima de agresiones con las características que para la integración de la legítima defensa establece la ley.

Si el opositor porta alguna arma o medio para repeler la diligencia, el agente de la policía, no debe hacer uso de su arma cuando puede cumplir su deber utilizando otros medios; en virtud de que no obra amparado por el cumplimiento de un deber, cuando el uso de las armas no sea necesario para exigir el respeto y obediencia a la ley. En la inteligencia que quien desobedece una orden legítima y se resiste a entregar el arma o el medio que genera violencia, provoca una situación de conflicto cuyos resultados no pueden favorecerlo, exonerándolo de responsabilidad.

Si por alguna situación, el elemento policiaco debe intervenir y se presenta un tumulto en donde él intervenga físicamente; no es admisible que un policía en ejercicio de sus funciones se coloque dentro de una situación de riña, pues esta requiere la existencia del animus rigendi, del que carecen los agentes de la autoridad cuando realizan su cometido. La actuación del policía excluye la provocación por su parte, así como la presencia del animus rijoso, o sea el ánimo de ofender.

En la contienda que obre entre policías y particulares no es admisible que este servidor público en ejercicio de sus funciones, se coloque en esa situación en el sometimiento al orden a quien se revela mediante la oposición; además de que la riña

presupone por lo general, motivos estrictamente personales, esta es el animus rigendi, que no existe en la mente de los agentes de la autoridad cuando realizan su cometido, pues es evidente que éste interviene con el propósito de guardar el orden y no de contener.

Si alguno de los opositores rigosos una vez detenido continúe con la conducta de oposición esta vez a su detención y sometimiento, debe estimarse que el cargo oficial encomendado a un miembro de la policía, para efectuar una detención no le confiere la facultad de disparar ni de ejercer violencia ilegal sobre el individuo que va a detener, aun en el supuesto de que este opusiera resistencia, máxime si se atiende a que, conforme al párrafo final del artículo 19 constitucional, todo maltrato en la detención de una persona es calificado como abuso de autoridad. Ahora bien los policías pueden repeler las agresiones injustas actuales, implicadas de un peligro inminente y grave, no por aquella calidad, sino como simples individuos humanos; pero para que el excluyente de legítima defensa opere, debe necesariamente reunirse los elementos que la ley señale.

Como se haya venido expresando las circunstancias de tener el carácter de policía obliga a éste, a aceptar los riesgos inherentes al cargo que desempeña, el hecho de repeler una agresión actual, eminente, violenta y sin derecho que signifique un peligro para su vida, ejerciendo violencia sobre las personas, no le opera la excluyente de cumplimiento de un deber, que prevé la fracción II

del artículo 17 del código penal, si no se acredita legalmente que estuviese autorizado para actuar, máxime si el número de policías que intervienen es mayor al número de rigosos opositores dado que se entiende que están en la posibilidad de recurrir a otros medios para establecer el orden, tomando las precauciones requeridas y no proceder a causar hechos criminosos de gravedad extrema, empleando medios que lejos de imponer el orden conjuran un daño mayor; recordando que en una detención generalmente interviene un número mayor de policías que de los detenidos.

En conclusión, a efecto de no dejar en desventaja y estado de indefensión a los elementos policiacos que al intervenir en auxilio de las autoridades en las diligencias que le requieren, se hace necesario otorgarles el mandato expreso de autoridad, o facultarles mediante artículo expreso. En virtud de que si no interviene puede verse involucrado en desacato a un mandato legítimo de autoridad; y si interviene generalmente llega a cometer abusos o excesos en su actuar, tipificándole los delitos de Abuso de Autoridad, lesiones, robo, entre otros.

No es justo que la policía preventiva al intervenir como auxiliar de la autoridad, se vea involucrada en una serie de faltas, actas o quejas, cuando quien realmente lleva el control de toda diligencia es la autoridad rquirente; máxime si la actuación efectuada es a petición hecha en el momento directo de la oposición

en una diligencia, en virtud de que quien debe preveer este tipo de oposiciones antes de existir debe ser la autoridad.

Pero la autoridad generalmente solo funda su petición en el artículo expreso que le faculta a hacer uso de la fuerza pública como medio de apremio, y ello es así porque ésta, tampoco está facultada para el manejo y exacto control de los problemas reales que se presenten en una diligencia, en las que interviene la policía como auxilio.

El auxilio real, hoy en día es de dicho no de hecho, y debiera ser de derecho; se hace necesario, para no seguir retrazando la administración de justicia, y la impartición pronta y expedita que señala la ley, el legislar para modificar los diversos articulados que preveen el auxilio de la fuerza pública, para otorgarle a este medio de apremio, mayor fuerza y una presencia real en nuestra legislación.

Se hace necesario que la autoridad que requiera el auxilio, que sabe mejor que nadie como se han conducido las oposiciones anteriores, que conoce quienes han truncado su determinación en un juicio o proceso, este facultada expresamente para controlar a la policía preventiva en su actuar como fuerza pública que los auxilia.

La Ley debe facultar a la autoridad para que bajo su más estricta responsabilidad regule el marco de actuación de la policía; para que una vez con su solicitud de auxilio, debe ponerse estrictamente al personal policial a sus órdenes, lo que generaría dar la verdadera fuerza legal que la ley señala a las determinaciones de la Autoridad.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Una de las atribuciones que a través del tiempo se ha asignado al Estado es la del mando de policía, este se ejerce a través del Jefe del Departamento, quien a su vez se auxilia para su ejercicio del Secretario de Seguridad Pública, para el mejor control de la seguridad en el Distrito Federal. En este contexto es el Departamento del Distrito Federal quien tiene el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos.

SEGUNDA: En el Distrito Federal, la policía tiene en general como funciones; la protección a las personas y sus bienes, manteniendo la tranquilidad y el orden público, y dentro de sus principales funciones se señala el auxiliar a la justicia que como medio de apremio la requiere para cumplimentar sus resoluciones y detener un flagrante delito al delincuente.

TERCERA: El poder de la policía de cualquier Estado, es la potestad que tiene de restringir la libertad de actuar de los individuos, con el fin de conservar la armonía colectiva, establecer las reglas de buena conducta y buen comportamiento, creadas para evitar conflictos, y decretar normas tendientes a proteger la vida, los bienes y la propiedad.

CUARTA: El poder de la policía, es una función legislativa, no es el ejercicio de un poder llevado a cabo por órgano administrativo llamado Secretaría de Seguridad Pública, a través de su policía preventiva; sino una atribución conferida exclusivamente por mandato constitucional al órgano legislativo, que tiene por objeto la reglamentación de los derechos individuales reconocidos por la ley fundamental.

QUINTA: Podemos diferenciar a la policía preventiva del poder de la policía; la primera, es una actividad y función administrativa, llevadas a cabo a través de la Secretaría de Seguridad Pública. En cambio el poder de policía, es una función legislativa cuyo objeto consiste en la regularización de los derechos individuales reconocidos por la Constitución. Esta regulación se entiende a otras áreas como son lo económico y lo social, su objeto consiste en mantener el bienestar general, vista como restricción a la libertad de actuar de los individuos, no es sino el poder de reglamentación que tiene el órgano legislativo.

SEXTA: La doctrina distingue el servicio público de la función pública, el primero es lo concreto y particular, la segunda es abstracto y general. En virtud de que las funciones del Estado son esenciales para la defensa de su soberanía, crea funciones para asegurar la paz interior y promover el bienestar general; de allí que la función sea un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función.

SEPTIMA: La posición de los particulares frente a la administración, en el caso de que esta se halle ejerciendo una función pública, es distinta de la de aquellos en el supuesto en que la administración realice servicio público; en este último caso, los particulares se encuentran en calidad de usuarios del servicio; mientras que cuando la administración ejerce su función pública, por realizar el Estado una función esencial inherente a su calidad de tal, trae aparejada poderes jurídicos más intensos, imponiendo a los particulares alguna prestación.

OCTAVA: La función pública representa siempre el ejercicio de una potestad; mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan por ser la función pública, porque una y otra representan la aplicación de la potestad de hacer leyes y la potestad de juzgar, la actividad administrativa (ejecutiva), comprende además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Siendo necesario limitar el concepto de servicio público solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior.

NOVENA: El servicio público reviste determinante importancia dentro de la vida social; sus características esenciales consisten en ser una actividad que puede ser realizada por el Estado o por los particulares, esta actividad técnica debe ser encaminada a una finalidad, que tenga como objetivo la

satisfacción de las necesidades de interés general, en forma permanente, constante y adecuada, dentro de un régimen jurídico de Derecho Público.

DECIMA: La definición legal, se encuentra en la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, donde se señala que se entiende por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes vigentes, con el fin de satisfacer en forma contraria, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo.

DECIMA PRIMERA: La función pública de seguridad que el Gobierno del Distrito Federal ejerce a través de la Secretaría de Seguridad Pública, se actualiza y materializa por medio de los servicios públicos que en forma concreta y en particular proporciona esta Secretaría para cumplir con tan importante cometido.

DECIMA SEGUNDA: Los servicios públicos prestados por la Secretaría de Seguridad Pública se encuentran dentro de los dos grandes rubros, la protección y la vialidad, este último servicio ya no propio de las características de esta recién formada Secretaría de Seguridad, pero aún llevado a cabo, conforme a lo expresado en la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Estos servicios públicos de Protección y

Vialidad, la Secretaría los lleva a cabo a través de planes, programas, dispositivos y operativos.

DECIMA TERCERA: Independientemente de la protección y la seguridad prestadas por la Secretaría de Seguridad Pública los diversos ordenamientos jurídicos imponen tanto a la policía judicial como a la policía preventiva, la obligación de proporcionar el auxilio de la fuerza pública, para que en uso de esta se lleven a cabo diversas determinaciones y resoluciones de las autoridades judiciales, así como del Agente del Ministerio Público.

DECIMA CUARTA: Entendemos que el auxilio de la fuerza pública, es la función pública parte del poder de la policía y potestad del Estado, que lleva a cabo a través del órgano legislativo, imponiéndolo como medio de apremio en las diversas leyes que nos rigen, a efecto de ponerlo a la orden del órgano judicial y por deducción del agente del Ministerio Público, para hacer cumplir sus determinaciones, aún en contra de la voluntad individual del gobernado.

DECIMA QUINTA: El auxilio de la fuerza pública, se traduce en el auxilio jurídico que tiene la autoridad como medio de apremio para efectuar y hacer cumplir sus determinaciones. La facultad potestativa que tiene la autoridad para usar las medidas de apremio, no significa que puedan mandar o no que se cumplan sus

determinaciones, lo que es potestativo, es la elección de la medida de apremio más adecuada al caso concreto, toda vez que la negativa a dictar esas medidas, constituiría una violación de garantías.

DECIMA SEXTA: Los auxilios que la policía debe cubrir, como fuerza pública, a petición de la autoridad, generalmente consisten en la localización de domicilios; la ubicación y detención de vehículos; la presentación de gobernados ante las autoridades; informes diversos sobre placas vehiculares; y, el de interés para el presente trabajo, el apoyo para efectuar las determinaciones y cumplimentar las resoluciones de la autoridad.

DECIMA SEPTIMA: En todo auxilio la policía preventiva debe observar sus principios de actuación; el servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos, a la legalidad y a las garantías individuales, son los principios normativos generales.

DECIMA OCTAVA: Dentro de la legislación aplicable, encontramos el alcance legal del auxilio de la fuerza pública. En la Ley de Amparo, para hacer valer sus determinaciones. Los Jueces aplican supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por existir disposición expresa que señale los medios de apremio; en la inteligencia de que si se trata de hacer cumplir una sentencia de amparo la misma ley señala el procedimiento especial.

DECIMA NOVENA: En el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles maneja el auxilio de la fuerza pública, para guardar el respeto debido y mantener el buen orden en toda diligencia; para la procedencia de publicación por edictos de alguna resolución se requiere el informe previo que rinda la policía, sobre el domicilio que tuviese registrado del demandado; y, también prevé el auxilio de la policía como medio de apremio para cumplimentar las determinaciones judiciales.

VIGESIMA: Según la doctrina, la aplicabilidad de los medios de apremio esta sujeta a la existencia de una determinación justa y fundada en derecho, que deba ser cumplida por alguna de las partes involucradas en juicio; que esta determinación haya sido notificada al obligado, con apercibimiento de aplicarle los medios de apremio de no ser obedecido; que se desprenda de autos la oposición del obligado a obedecer el mandamiento judicial; y, que haya razón grave, a juicio del juez para decretar el medio de apremio. De no ser así se le priva al opositor de la oportunidad de defenderse, esto es, de manifestar las razones por las cuales no puede cumplir con el mandamiento judicial.

VIGESIMA PRIMERA: En materia penal, se señala entre otro medio de apremio, el auxilio de la fuerza pública, y si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia. Estas medidas señaladas en el Código Penal, no tienen carácter de pena que amerite la acción por parte

del Ministerio Público, por tratarse solo de disposiciones que tiendan a ser efectivo el imperio de las autoridades, si el gobernado se allana al mandato, la medida de apremio carece de objeto y de llevarse adelante constituiría una verdadera pena, solo justificada por ser impuesto por el delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad, previo pedimento del representante social.

VIGESIMA SEGUNDA: En cuanto al alcance real del auxilio de la fuerza pública, éste se cumple en parte; por lo que respecta a la solicitud de domicilios, placas y detenciones vehiculares, no representan mayor problema de aquel que esporádicamente se llegare a presentar impidiendo su cumplimiento. El auxilio para cumplir con las determinaciones de la autoridad, en especial las diligencias de lanzamientos y de cumplimiento de una sentencia de restitución de inmueble presentan una serie de oposiciones por parte de los afectados que retrazan la impartición de justicia y resten fuerza legal a la autoridad.

VIGESIMA TERCERA: La policía preventiva no interviene físicamente en las diligencias por no tener orden expresa para intervenir, la autoridad que solicita su auxilio y que conoce de las diversas oposiciones llevadas a cabo en un mismo asunto, debiera facultar al policía a actuar en cada caso concreto; pero si solo fundamenta su petición del artículo expreso que señala "auxilio de la fuerza pública", y la policía no le solicita le

interprete el actuar que requiere; la autoridad solo solicita sin facultar y la policía solo se presenta sin actuar; retrazándose con ello la impartición de justicia con violación al artículo 17 constitucional a la persona que inició la secuela procedimental.

VIGESIMA CUARTA: Se afirma que vivimos en un régimen de facultades expresas, donde las autoridades pueden hacer lo que les está permitido, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que no les está prohibido; en este sentido el policía en servicio solo debe realizar actividades que estén apoyadas o fundamentadas en algún precepto legal, restringiéndose sus límites de obediencia cuando se les dé una orden contraria a derecho, sin poder invocar la obediencia debida cuando con su intervención generan un delito.

VIGESIMA QUINTA: Por intervenir en las diligencias, deteniendo o ingresando a los domicilios diligenciados, generalmente el policía se ve involucrado en ilícitos penales, siendo el más común el abuso de autoridad; sin que operen a su favor los excluyentes de responsabilidad como la legítima defensa, la riña (cuando causa lesiones) en la mayoría de los casos; en virtud de que por las características propias de su actividad está obligado a correr el riesgo inherente y propio o su facultad, debiendo ser el primero en enfrentar el peligro, y sin recurrir a la violencia cuando se pueda hacer uso de otros medios para controlar la situación, máxime si el policía no es víctima de

agresiones con las características para la integración de la legítima defensa, o si supera en número a los agredidos.

VIGESIMA SEXTA: A efecto de no dejar al policía en desventaja, en su actuar como auxiliar de la autoridad, se requiere artículo apreso que lo autorice a actuar, solicitud expresa de la autoridad que la faculte a realizar detenciones, apercibimientos a los opositores en una diligencia, para revestir de legalidad sus actuaciones.

VIGESIMA SEPTIMA: La policía preventiva no debe generarse problemas al intervenir como fuerza pública, la idea legal es auxiliar para cumplimentar las determinaciones y no retrasar la administración de justicia; pero lejos de no retrasar, aumenta los trámites de quejas y denuncias, porque al pretender auxiliar, se excede de sus facultades, cometiendo ilícitos, por no estar regulado y controlado su exacta actuación a cada asunto concreto.

VIGESIMA OCTAVA: Con la modificación de los artículos que señalan al uso de la fuerza pública como medio de apremio, en el sentido de aumentar la facultad a la autoridad de controlar el actuar directo del cuerpo policiaco que se le ponga a su disposición cuando haga uso de este medio; facultando así la autoridad a la policía en cada asunto a diligenciar, según las oposiciones anteriores lo requieran, y bajo su más estricta

responsabilidad ordenar las presentaciones ante las autoridades competentes a los opositores diligenciados, sin necesidad de intervenir al Ministerio Público para que tipifique algún delito contra la administración de justicia; dado que si la autoridad impone medios de apremio o arresto al opositor y éste continua en forma contunaz con la oposición, la misma autoridad que ordene con la fuerza pública su presentación para cumplimentarlo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. y 5a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1990, 1983.
- 2.- Bartra, Roger. Marxismo y Sociedades Antiguas 'Ascenso y caída de Teotihuacán' Tercera serie, colección 70, No. 192, México, Grijalba, S.A., 1975.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 22a. Ed. México, Porrúa, S.A. 1989.
- 4.- Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 2a. Ed. Argentina, Meliostra S.R.L., 1982.
- 5.- Colin Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 11a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1989.
- 6.- Dromi, Roberto. Citado por Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 2o. Curso. México, Marla, 1991.
- 7.- Estrada, Genaro. Visionario de la Nueva España. Talleres Gráficos de la Nación, México, Colección Popular Ciudad de México, No. 27, 1975.

- 8.- Fiorini, Bartolomé A. Poder de la Policía. 3a. Ed. Argentina, Alfa, 1962.
- 9.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Ed. México, Porrúa, S.A. 1984.
- 10.- Gilson David M. Podell, Lawrence. Manual Práctico de la Policía. México, Limusa, 1963.
- 11.- Hardoy, Jorge Enrique. La Constitución de las Ciudades de América Latina a través del tiempo. Volumen 3 No. 1 de la Revista Vivienda, México, editada por INFONAVIT, 1978.
- 12.- Kohler, J. El Derecho de los Aztecas. Traducción del alemán por el Lic. Carlos Rovalo y Fernández. Edición de la Revista de Derecho Notarial. Año XIII, No. 35. México, editado por el Colegio de Notarios del D.F., A.C., 1969.
- 13.- Lombardo de Ruiz, Sonia. Citado por Diego G. López Rosado. Los Servicios Públicos de la Ciudad de México, México, Porrúa, S.A., 1976.
- 14.- López Rosado, Diego G. Los Servicios Públicos de la Ciudad de México, México, Porrúa, S.A., 1976.

- 15.- María Díez, Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires Argentina, Bibliográfica Argentina S.R.L., 1967.
- 16.- Marroqui, José María. La Ciudad de México. Tomo III, México, Editor Jesús Medina, 1969.
- 17.- Moreno Manuel, M. La Organización Política y Social de los Aztecas. México, INAH-SCP, 1971.
- 18.- Nacif, Jorge M. La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1982). México, Sociocultor, 1986.
- 19.- Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo 6a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1963.
- 20.- Orozco y Berra, Manuel. Historia de la Ciudad de México. 'Desde su Fundación hasta 1854', No. 112, Setenta y Seis Diana, México, Diana, S.A. 1980.
- 21.- Pina Vara, Rafael de. Diccionario de Derecho. 10a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1981.
- 22.- Sarria, Eustorgio. Derecho Administrativo. 3a. Ed. Argentina, Temis, 1968.

- 23.- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. 3a. Ed. Montevideo Uruguay, Latina, S.A., 1953, p. 65.
- 24.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 13a. Ed. Tomo II, México, Porrúa, S.A., 1985.
- 25.- Torner, Florentino M. Resumen Integral de México a través de los Siglos. Tomo IV, México, Compañía General de Editores, S.A., 1973.
- 26.- Vaillan, George C. La civilización azteca. 'El Hombre y la Tribu'. México, Fondo de Cultura Económico, 1966.
- 27.- Villegas Basavilbaso, Benjamín. Citado en la Enciclopedia Jurídico Omeba. Tomo XXI. Editorial Bibliográfico Omeba Driskill, S.A., Buenos Aires, 1982.
- 28.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Edición Especial TSJDF, 1991.
- 29.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 107a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1994.
- 30.- Ley de Amparo Reformada. 47a. Ed., México, Porrúa, S.A., 1986.

- 31.- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 3a. Ed.
México, Editorial Sista S.A. de C.V., 1994.
- 32.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. 3a. Ed.
México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 1994, p. 6.
- 33.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del
ISSSTE. 5a. Ed. México, Ediciones Delma, 1994.
- 34.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
31a. Ed. México, Porrúa, S.A., 1994.
- 35.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30a. Ed.
México, Porrúa, S.A., 1994.
- 36.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
'Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal',
10a. Ed. México, Porrúa,, S.A., 1987.
- 37.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 11a. Ed.
México, Porrúa, S.A., 1984. 5a. Edición, 1979.
- 38.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito
Federal. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de
1994, p. 49.

- 39.- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 10. de julio de 1993.
- 40.- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Gaceta de la CDHDF, enero 1994.
- 41.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 38a. Ed., México, Porrúa, S.A., 1990.
- 42.- Código de Procedimientos Penales, 43a. Ed. México,, Porrúa, S.A., 1991.
- 43.- Código Fiscal de la Federación. México, Pac, S.A. de C.V., 1990.
- 44.- Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, p. 46.
- 45.- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, julio de 1993.
- 46.- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. México. Ateneo, 1975.
- 47.- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. México, San Cristóbal, 1984.

- 48.- Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial. Gaceta Oficial Departamento del Distrito Federal, 28 de febrero de 1994, p. 2.
- 49.- Reglamento de Gendarmería Montada. Policía Preventiva, México. 1893.
- 50.- Reglamento de las Obligaciones del Gendarme. Policía Preventiva, México, 1897.
- 51.- Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1986.
- 52.- Apuntes de Policía y Sociedad. Curso Público para la Policía Sectorial. Academia de Policía, Departamento del Distrito Federal, México, 1984.
- 53.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII. Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1979.
- 54.- Semanario Judicial de la Federación. 2a. Sala, Quinta Epoca, Tomos LXIX, XCVII, CV, XIX, XV, XVII, V, XXV, LXXVI.