

45



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

ANALISIS
DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA POLICIA
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU
PROBLEMATICA ACTUAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANGEL PROSPERO BARRAGAN LUCIANO

ASESOR:
LIC. EDUARDO HERRERA CARRANZA

SAN JUAN DE ARAGON EDO. DE MEXICO 2000

287324



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

MI ETERNO AGRADECIMIENTO

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CAMPUS ARAGON**

**Por haberme brindado la oportunidad de superarme y
concluir una carrera universitaria.**

AL HONORABLE JURADO

Por ser sínodos de mi examen profesional.

A TODOS MIS QUERIDOS MAESTROS

**Por todos los conocimientos que me transmitieron
siendo fundamentales para mi formación profesional.**

A MI ASESOR DE TESIS

**Lic. Eduardo Herrera Carranza
Por aceptar dirigirme el presente
trabajo.**

A MIS PADRES

**Concepción, q.e.p.d., y Gabino
Por haberme dado la vida y
guiarme por el sendero del
estudio, la honradez y el trabajo.
Y a ti abuelita, gracias.**

A MIS HIJOS

**Adriana, Angel, Valeria y Joaquin
Por demostrarme su amor y
ser el motivo de mi superación,
conminándolos a lograr sus metas
a través del estudio.**

A MIS HERMANOS

**Por su apoyo incondicional en todo
momento en que los he necesitado.**

A MIS SOBRINOS

**Para que este modesto trabajo
los haga reflexionar y sea un
alcicate para que logren sus
metas.**

A MIS AMIGOS

**Lic. Adolfo Alvarez Corona y
su distinguida esposa Jose,
por brindarme su amistad y
guiarme con sus consejos.**

**Mago, Lety, Pera, Sonia,
Paty, Sergio, Leo,Victor,
Enrique,Ranulfo, Jesus, y
Mario, disculpándome por
anticipado si omití algunos
nombres. Todos ellos
excelentes profesionistas
con los que conviví y hasta
la fecha, he disfrutado,
grandes momentos de
nuestras vidas.**

A PITA

Por estar siempre a mi lado.

**De una manera muy especial a los titulares del
área de trabajo**

Lic. Ma. Del Carmen León Montalva.

Lic. José Luis Palacios Martínez.

**De igual manera a mis compañeras
de oficina**

Claudia y Dulce

Por todo el apoyo que me brindaron para llevar a cabo este humilde trabajo.

A todos

GRACIAS.

I N T R O D U C C I O N

La función policial es la resultante a la necesidad imperiosa de los grupos de individuos, que conviven en forma colectiva, esto para mantener en seguridad tanto a su persona, bienes, propiedades, posesiones y derechos, y de esa manera lograr con ello la convivencia requerida para el desenvolvimiento y progreso en armonía de la sociedad en que se desarrollan.

A partir de que el hombre apareció sobre la faz de la tierra, tuvo la necesidad de contar con el servicio de lo que ahora conocemos como policía, esto motivado porque empezó a poseer bienes, y tenía que encontrar la manera de protegerlos, contra aquel que intentaba desposeerlos de ellos, es por esa situación que nació el servicio de vigilancia, que con el transcurso del tiempo, paso a ser el servicio de policía.

Si bien es cierto que la seguridad es uno de los principios fundamentales que se encuentran consagrados en nuestra Carta Magna, también lo es el que para que se alcance ese derecho de tan vital importancia, debemos darle a la función policial la relevancia que tal actividad reviste, realizando momento a momento, actualizaciones legislativas, con ello se propicia que se vaya actualizando la función policial, para que, de esa manera estar al día en la lucha contra la delincuencia, de igual manera, a los integrantes de cuidar de la seguridad de los gobernados, se les debe ir preparando física y mentalmente para ese arduo combate, así como dotarlos del equipamiento y

armamento moderno, pero sobre todo, que respete y hacer respetar las leyes y reglamentos que nos rigen.

La función de policía encierra una serie de situaciones que se pueden analizar desde diversos puntos de vista, ya sea jurídico, doctrinal, del policía mismo o de aquel gobernado, que sin motivo, ve afectados sus derechos, al ser tratado incorrectamente por la policía. Y de manera un poco más amplia, mencionaremos que en general las policías, sufren de los mismos actos de corrupción en que los principales afectados somos la población.

En este trabajo haremos mención de la evolución en nuestro país de la función policial a través del paso del tiempo, en el capítulo I, nos introduciremos a partir de la Época Precortesiana, pasando por la Epoca Colonial, el México Independiente, el Post-Revolucionario, en fin, analizaremos aunque sea de manera breve, los diversos momentos y los nombres que en el pasado, a tenido este servidor público que en la actualidad es el policía, de igual manera los orígenes y el concepto doctrinal de dicho nombre. En el capítulo II, analizaremos las diversas policías y de manera breve las funciones que desempeñan, sobre todo en nuestra ciudad, es conveniente aclarar que no mencionaremos a todas las policías existentes, pero de manera particular trataremos a las que con más frecuencia tenemos contacto el común de los ciudadanos.

Por lo que concierne al capítulo III, analizaremos la Constitucionalidad de la Policía Preventiva en el Distrito Federal, esto a partir de los preceptos

Constitucionales que la rigen así como los reglamentos y las leyes que la norman.

Actualmente la función policial se encuentra constituida con una diversidad de organismos que cubren esa importante labor, ya sea a partir de un marco jurídico existente, o aquellas que actúan al margen de la ley, por lo que se debe aplicar con rigor la ley, para el caso de que la misma policía sea la que transgreda las normas que, por obligación, deben de observar y cumplir ellas mismas.

Este modesto trabajo de investigación, no contiene la pretensión de que por lo expuesto, se tengan que reformar las leyes o reglamentos que contemplan las funciones de policía, pero sí, de que quede en nosotros el conocimiento que en la actualidad la citada función, opera atropellando los derechos de los ciudadanos, y en muchas de las ocasiones, está a la caza, no del delincuente, sino del gobernado que transgreda la ley.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I

| | |
|---|-----------|
| ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA POLICIA EN MEXICO | 1 |
| I.1 EVOLUCION DE LA POLICIA EN LAS DIVERSAS ETAPAS DE LA HISTORIA DE MEXICO. | 1 |
| I.1.1 Epoca Precortesiana. | 1 |
| I.1.2 Epoca Colonial. | 10 |
| I.1.3 México Independiente. | 16 |
| I.1.4 Epoca Post- Revolucionaria. | 23 |
| I.2. ORIGEN DEL VOCABLO POLICIA | 28 |
| I.2.1 Concepto Etimológico. | 29 |
| I.2.2 Concepto Genérico. | 30 |
| I.2.3 Concepto Especifico. | 31 |
| I.3 CONCEPTO DOCTRINAL DE POLICIA. | 32 |

CAPITULO II

| | PAG. |
|--|-------------|
| LAS POLICIAS VIGENTES EN EL PAIS. | 36 |
| 2.1 LAS FUNCIONES DE POLICIA EN LA REPUBLICA MEXICANA. | 37 |
| LAS POLICIAS EN FUNCIONES EN LA CIUDAD DE MEXICO. | 41 |
| 2.2.1 Policía Preventiva. | 42 |
| 2.2.2 Policía Judicial. | 55 |
| 2.2.3 Policía Judicial Federal | 58 |
| 2.2.4 Policía Especializada. | 61 |
| 2.2.5 Policía Federal Preventiva. | 70 |

CAPITULO III

| | |
|--|-----------|
| LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA POLICIA PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL | 72 |
| 3.1 CONCEPTO DE REGLAMENTO. | 72 |
| 3.2 LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. | 78 |
| LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES. | 86 |
| 3.3 ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. | 103 |
| 3.4 ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. | 114 |
| 3.5 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. | 131 |

CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA POLICIA EN MEXICO

1.1 EVOLUCION DE LA POLICIA EN DIVERSAS ETAPAS DE LA HISTORIA DE MEXICO

1.1.1 EPOCA PRECORTESIANA

Precisar con exactitud el lugar y fecha de la aparición de los primeros organismos policiales en la época Precortesiana, sería como remar contra corriente, esto en virtud de que la gran mayoría de códices fueron destruidos.

Recordemos lo extenso del territorio nacional que en ese entonces existía, aunado a las diversas culturas que en esa época se encontraban asentadas cada una en sus dominios o sojuzgadas al dominio de otras culturas, además que durante la conquista, quedó destruida gran parte de la historia de nuestros pueblos, quedando como antecedente casi de manera exclusiva lo que escribieron los españoles, por lo que únicamente trataremos lo que hasta la fecha sabemos, acerca de las tres culturas más importantes asentadas en esa época, y que son:

Maya, Teotihuacana y Azteca.

a.- Cultura Maya (5500 a. C. a 1200 d. C)

Esta cultura en algunos conocimientos, rebasaba a muchos pueblos europeos, baste mencionar solo como dato, el aspecto astronómico y su calendario, en lo que se refiere al estudio de los astros, los Mayas eran capaces de predecir los eclipses, esto demuestra el gran adelanto que en esa ciencia poseían; por lo que corresponde a su sistema de gobierno, este se basaba en el sistema unipersonal y hereditario, se sostenía en base de su fuerza militar, además lo que también se protegía eran los bienes que al paso del tiempo acumulaban las familias patriarcales de ese entonces.

Tras largo proceso evolutivo, los Mayas adoptan la vida sedentaria, dejando atrás su régimen comunitario, el gobierno Maya se reorganiza quedando agrupado en una liga o confederación denominado Itza, en la que el órgano político de mayor jerarquía era presidido por el Halach Winik, mismo que encabezaba el gobierno de la ciudad, que hacía las funciones también como juez supremo, y era auxiliado por los Batabes o jefes locales, que a su vez eran gobernadores de otras ciudades o pueblos y que tenían funciones judiciales y facultades para resolver los litigios suscitados dentro de su comunidad, analizando la organización política de los Mayas, nos damos cuenta que existe una estratificación de cargos públicos y funciones administrativas, resaltando por su importancia las siguientes:

Los Ah Kuch Kab, eran mensajeros de la ciudad, y fungían como jefes regionales, además eran auxiliares de los Batabes; los Hol Pop, eran los heraldos, embajadores, encargados de las festividades, director de músicos, cantores y danzantes, y también vigilaban que las disposiciones del Halach Winik se llevaran a cabo; el Kuluak o mayordomo, representaba al titular del gobierno de la ciudad ante los ciudadanos para la solución de sus problemas.

El Nakon, era el jefe del ejército, realizaba la dirección de operaciones bélicas, y castigaba a los militares que transgredían la ley.

El Ah K'in, era el sacerdote principal, que conocía de los delitos de carácter religioso, e incluso de algunos delitos civiles como el adulterio.

Dentro de esta compleja y bien organizada estructura administrativa, encontramos entre los Mayas las funciones que en particular nos interesan y que son materia de este estudio, encontramos que los encargados de realizar las funciones de policía, vigilantes del orden público y de la integridad de los habitantes de la comunidad así como de sus bienes, además de hacer cumplir las órdenes superiores, se les llamaba Tupiles, ellos se desempeñaban como lo que hoy conocemos como gendarmes o propiamente policías, además, otras de sus funciones eran de árbitros o mediadores en todo tipo de controversias que se daban entre la población.

Es de hacer notar que en el orden del escalafón los Tupiles o gendarmes encargados de la seguridad eran los que ocupaban los lugares inferiores dentro de la esfera administrativa. Cabe señalar que el encargado de administrar la justicia era el Halach Winik, apoyado entre otros por los Batabes y toda la gama de servidores públicos citados, dentro de los cuales resalta para nuestro estudio la función de los Tupiles, los que de manera propia ya hacían funciones de vigilancia como policías.

Mencionaremos a manera de comentario que, existen diversos autores, en su inmensa mayoría extranjeros, que se han dedicado casi de manera exclusiva, al estudio de esta cultura, que se encontraba establecida en el sureste de la República abarcando de igual manera, Centro-América, los Mayas eran un pueblo eminentemente religioso y como ya lo anotamos, en gran medida se dedicaban al estudio de la ciencia, e incluso, se le ha comparado con la cultura Egipcia, pues eran de tal magnitud sus conocimientos dentro de dicho campo, que por ese motivo es que los han equiparado con esa, también, inmensa cultura; como es sabido, las grandes culturas siempre han contado con guardias que hagan respetar sus leyes así como el orden establecido, de esa manera es como florecieron todas ellas, porque antes, como en la actualidad, una sociedad se rige por el respeto al orden establecido, y entre los Mayas les correspondió, como ya lo mencionamos, a los Tupiles, los que prácticamente eran los que hacían las funciones, en ese entonces de policía, siendo que dentro del estrato de esta cultura, eran los que menor jerarquía tenían.

b.-Cultura Teotihuacana (1200 a. C. a 900 d. C)

Teotihuacán, hasta donde sabemos, fue el más importante centro económico, social, político, cultural y religioso del México antiguo, sin lugar a dudas la ciudad más grande; urbe planificada a gran escala, sus enormes plazas, palacios, pirámides, mercados, edificios públicos, grandes avenidas etc., dan cuenta de su gran magnificencia. Se afirma que fueron los Teotihuacanos quienes fundaron la institución policial.

Basta considerar las enormes dimensiones de la gran ciudad, su alta densidad demográfica, su basta organización social y política, para afirmar la existencia de una organización, cuya función consistía en vigilar que no fuera alterado el orden establecido.

Principalmente su organización política y social giró en torno a la nobleza teocrática. Esta elite para poder llevar a cabo sus funciones se auxiliaban de un gran número de funcionarios y subalternos, esta burocracia eficiente y bien organizada atendía las necesidades de los servicios públicos, como; drenaje, limpieza, festividades, vigilancia, etc.

Teotihuacán, se dividía en sectores sociales bien definidos, estos se encontraban constituidos entre otros por; la nobleza, los militares, la gente común, los mercaderes etc. esto nos demuestra a una sociedad estratificada, a los alrededores de la ciudad se establecían, los campesinos, los operarios, los extranjeros, los peregrinos, así como diversas gentes que atendían los reclamos de la urbe, dándole así un gran dinamismo.

En atención a lo señalado, y dada la enorme dimensión de la ciudad, que fue un gran centro religioso-político, es de afirmar que fue en esta cultura en donde surgió la primera organización oficial de vigilancia.

El valle de México, fue la cuna de esta gran cultura cuyo esplendor lo vemos de manifiesto, aún en la actualidad, quienes hemos tenido la oportunidad de visitar Teotihuacán, nos recreamos con la vista de la gran ciudad, que se nos ofrece desde la cúspide de la pirámide del sol, sus avenidas perfectamente trazadas, sus edificios, el gran espacio en donde se asentaba el tianguis, esto es, el lugar en que comúnmente, se adquirían o se intercambiaban mercaderías, esto supone un gran tráfico de gente que en ese lugar se daba cita, mismas que llegaban de diversos puntos, aunado a que este lugar fue un centro ceremonial, religioso y económico, amén que se encuentra situado en un lugar en el cual convergen gran cantidad de pueblos, de ahí su importancia que revestía en esa época Teotihuacán, tomando en cuenta todos estos antecedentes, podemos imaginarnos esta urbe plétórica de gente

llegada de todos los puntos cardinales, por lo que desde luego, y necesariamente, debieron estar presentes los que hacían las funciones policiales, mismos que deberían hacer respetar las normas de buen orden, que en esa época prevalecía.

c.- Cultura Azteca (900 a. C. 1519 d. C)

Durante la época Precortesiana, el pueblo que alcanzó mayor desarrollo en la etapa de los señoríos y estados militaristas, fue el Azteca, y esto se inició en el curso de su peregrinaje, ya que experimentó importantes cambios en su estructura social y política, lo que evidenciaba un proceso formativo de la institución estatal, la que se consolidaría y se perfeccionaría al asentarse en definitiva en lo que hoy conocemos que fue el territorio de la gran Tenochtitlán.

Al asentarse el pueblo Mexica en su territorio y una vez fundada la ciudad, superó al conglomerado tribal, dando inicio a la sociedad y dividiéndola en clases, naciendo de esta manera el estado, por lo que se crea una bien definida organización, tanto en lo social como en lo político, quedando de esta manera estratificada.

Al surgir la gran Tenochtitlán, trae consigo el inicio de la multiplicación de funciones administrativas, judiciales y políticas, la creación de nuevos servicios públicos y el perfeccionamiento de otros, como es el caso del servicio policial.

Es necesario hacer mención que los altos cargos públicos, así como los empleos inferiores, se adquirieron por elección, por honor, por influencia, etc. y los que lo detentaban, pretendían a través de ellos, un rango social superior.

El mas alto rango lo detentaba el Huey Tlatoani, quien era el emperador y máximo dirigente Azteca, supremo juez, promulgador de leyes, ejecutor de la guerra, jefe de los ejércitos, la más alta autoridad administrativa y sacerdotal, le seguían en jerarquía los Huehues o miembros del consejo de estado, que tenían atribuciones administrativas, legislativas y judiciales; El Tlacatecuhtli y el Cihuacóatl, éste último, tenía encomendadas funciones sacerdotales, hacendarias y de justicia, además era consejero del Tlacatecuhtli; el Calpullec, quien ejecutaba los acuerdos del consejo local.

El Teachcacahtin, que ejecutaba las ordenes militares del consejo de jefes de familia, desempeñándose además como alguacil para mantener el orden social, esto sin menoscabo de su carácter militar. Los jueces menores, conocían de asuntos civiles y criminales de la época, siendo estos asuntos de menor importancia, por tratarse de en su generalidad de pueblos conquistados, y en los casos de mayor relevancia, aprehendían al culpable, le abrían instrucción y lo enviaban a Tenochtitlán, lugar en el que culminaba su proceso.

Los Achcauhtli, auxiliaban a los Tetlique o jueces y sus funciones entre otras, era mantener bajo su custodia a los criminales y ejecutaban las sentencias de muerte, para ello tenían bajo sus ordenes a los Topile, estos, que a su vez, realizaban funciones de mensajeros.

“Los Calmimilolcatl, eran los responsables de vigilar que las casas estuvieran alineadas a lo largo de las calles o canales, esto para que no afectasen el tránsito de las canoas, su función se asemejaba a lo que en la actualidad sería el policía de vialidad. En el caso de los tianguis, a los encargados de vigilar el orden se les llamo Tlayacaque o Tianquispan, asimismo, vigilaban los tribunales en donde se dirimían los conflictos de la sociedad azteca. Los Acolnahuacatl, se encargaron de vigilar las orillas de islotes y chinampas otros personajes que realizaban funciones policiales eran los guardianes de los templos, de las cárceles, de las 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, esto solo por mencionar algunos”.¹

Una vez realizado este breve estudio de la cultura azteca, podemos afirmar que existía una extensa, bien organizada y compleja burocracia, que atendía todas las necesidades que requería la enorme urbe llamada Tenochtitlán, que con todos sus pobladores en ese entonces, era el orgullo de esa época.

Como es de nuestro conocimiento, el pueblo Azteca era eminentemente guerrero, que tenía sojuzgados a otros pueblos mismos que les rendían tributo, no obstante, también era una cultura religiosa adoradores de diversos dioses tales como: el Sol, la Luna, el fuego, la lluvia etc., a los que representaban a través de ídolos de piedra, de

¹ Iñigo, Alejandro. Bitácora de un Policía 1500-1982, Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, D.D.F. México, 1985, pag. 14.

esto podemos dar un gran ejemplo con el calendario Azteca, que al decir de ciertos escritores, en el se encuentran plasmados lo que es la historia de ésta cultura, independientemente de que, también sabemos que con la llegada de los españoles, les fue destruida la mayor parte de su historia, la que en su mayoría, se encontraba en códices.

Ésta cultura, como lo sabemos, se encontró asentada en lo que hoy es la ciudad de México, misma que en ese entonces se encontraba rodeada de agua, ya que fue edificada en medio de un lago, siendo que a su vez, existían gran cantidad de canales por los que circulaban canoas las que transportaban tanto mercaderías como gente, por lo que en su época, la gran Tenochtitlán, era el centro político, social y económico, a tal grado que incluso Bernal Díaz del Castillo, quedo sorprendido de la magnitud de la gran ciudad, de igual manera de la limpieza que existía, y sobre todo, de la fluidez con lo que la gente podía ir de un lugar a otro, esto a pesar de la gran cantidad de habitantes que en ella transitaban. Para poder dar mantenimiento, tranquilidad, seguridad y orden, la ciudad contaba con un gran aparato administrativo en todos los ordenes, en los que es de resaltar la labor de vigilancia que era necesaria para que hubiese fluidez, en los caminos y canales, al igual que la seguridad en la ciudad, ya que esta también era centro económico en la que el comercio revestía enorme importancia, es por lo que la seguridad o vigilancia policial, era de enorme importancia, pues a través de ella los habitantes transitaban tranquilamente, de igual manera debemos resaltar que los ladrones eran sancionados duramente, que incluso los delitos los llegaban a pagar con la vida.

1.1.2 EPOCA COLONIAL

Una vez conquistada la Nueva España, los Iberos trasladaron a sus nuevas colonias el sistema feudal imperante en la península, por lo que las instituciones que en ellas se implantaron tuvieron características feudales, propias del medievo, y en consecuencia, las instituciones políticas, jurídicas y policiales del nuevo mundo, tuvieron de igual manera un contenido feudal definido. Para su mejor comprensión, dividiremos esta etapa en dos periodos.

a.- Primer Periodo (1519-1786)

“Por instrucciones de Carlos V. Hernán Cortes, fue nombrado Gobernador y Capitán General de las tierras conquistadas, por lo que, las facultades judiciales y administrativas se encontraban centralizadas. En el año de 1527, se emitió una Cédula Real por la cual se crean las Reales Audiencias, iniciándose con esto el Virreinato, recayendo esta investidura en un Virrey, contando con amplísimas facultades, tanto administrativas, judiciales y eclesiásticas, fungiendo además como representante de la autoridad real, presidente de la real audiencia, gobernador con facultad plena para nombrar funcionarios públicos, administrativos y eclesiásticos, vigilando que se cumplieran con los mandatos de la iglesia católica, vigilante de la recaudación de rentas, protector de los indígenas y Capitán General de las tropas de mar y tierra”.

“Posteriormente estas atribuciones le fueron restringidas a finales del siglo XVIII, cuando el Virrey para poder decidir sobre administración pública necesitó de la intervención de la Real Audiencia”.²

En lo que se refiere a organismos con función específica de policía que existieron en la Nueva España, se depositó en funcionarios que dependían directamente del Gobierno Central, de los Corregimientos y Alcaldías Mayores, de los Cabildos Indígenas, de las Autoridades Locales, de los Tribunales y del Ayuntamiento de la Ciudad de México, existiendo ya en ese entonces organismos policiales privados.

Dependían directamente del Gobierno Central los Alguaciles Mayores, que a partir de 1525, se les otorgó función policial y amplias facultades para la detención de ladrones y malvivientes, así como la aprehensión de los delincuentes fugitivos; los Tenientes del Alguacil, que auxiliaban en la ejecución de sentencias civiles, penales y administrativas; los Alguaciles, los que realizaban la ronda y patrullaje de la ciudad, y los que cobraban las deudas fiscales en las ciudades o villas de españoles, otros mas, rondaban la ciudad, detenían criminales y decomisaban armas, y los del Campo, que cuidaban de las calles, aprehendían infractores y esclavos fugitivos.

Dependían de los Corregimientos y Alcaldías Mayores, los Alguaciles o grupo especial de policía; los Procuradores Generales, encargados de evitar las concentraciones públicas; los Alcaldes, responsables del buen orden en las cárceles y los Carceleros y Escribanos.

² Idem

De los Cabildos Indígenas, dependían los Alguaciles de Indios, para velar por la seguridad de estos; los Tequitlatos, que prestaban diversos servicios públicos; los Alguaciles de Doctrina, que vigilaban que se les impartiera a los indígenas la doctrina católica; los Vigilantes de los tianguis, y los Mandones que velaban de los servicios públicos obligatorios.

Dependían de la jurisdicción territorial de la Ciudad de México, los Alcaldes del Crimen, que vigilaban que no se alteraran las buenas costumbres, rondaban las calles oscuras y combatían el vicio; los Ministros de Vara y Ronda, que realizaban funciones de índole policial; los Alguaciles de Cuartel y los Guardias de Tropa o Vivac, que patrullaban la ciudad.

Dependían de los Tribunales de la Nueva España, los Alguaciles del Consulado, los Alcaldes Provinciales de la Hermandad, los Alguaciles Mayores del Santo Oficio, que se encargaban de perseguir los delitos en contra de la fe cristiana; los Fieles Ejecutores, los Diputados de Policía, que se responsabilizaban del cumplimiento de los Bandos de Policía y Buen Gobierno; los Alguaciles Mayores de las Ejecuciones de Audiencia de la Doctrina y Parroquiales.

De las autoridades locales dependían los Vigilantes Especiales de Indios, la Guardia Personal del Virrey, los Alguaciles de Yerba, los Guardas de Alhóndiga y Posito, los Soldados de Presidio, los Alcaldes de Corte y Cancillería y los Vigilantes de la Plaza de Armas.

Dependiente del ayuntamiento de la ciudad de México se encontraban, la Junta de Policía, para hacer cumplir los bandos de policía; la Fiel Ejecutoria, encargada de visitar los establecimientos públicos e infraccionar a los que cometían faltas administrativas comprobadas, el Protomedicato, que sancionaba a los infractores del Bando de Policía y Buen Gobierno y los funcionarios menores de los Tribunales Administrativos, que conocían de los conflictos y disputas surgidas en las peleas de gallos, juego de pelota, en loterías y espectáculos públicos.

“Como es de apreciarse, en esa época, la institución policial se desarrolla de manera notable, e incluso ya se encontraban en funciones policías privadas, cuyas actividades van mas allá de cuidar una calle, un mercado o un tianguis. Incluso, existieron policías privados contratados por personas acaudaladas y también por ministros católicos, esto con el fin de proteger su integridad física y sus propiedades”.³

b.- Segundo Periodo (1786-1821)

En este periodo, el virrey don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, segundo Conde de Revillagigedo, reformó las Ordenanzas de Intendentes de 1786, aumentando a estos grupos, mejorando su eficacia y desempeño en beneficio de la comunidad, de entre los grupos recién creados en esa época, citaremos los siguientes:

³ Marroquí, José María. *La Ciudad de México*, Edit. Jesus Medina. Tomo I, II y III. México, 1969.

En el año de 1786, nace la Policía de Seguridad y Ornato, cuya vestidura era semejante a la militar, sus funciones eran de garantizar la tranquilidad y la paz, así como darle un nuevo aspecto a la capital de la Nueva España.

En 1790, se crea el Servicio de Serenos, personajes que hacen la función de vigilantes nocturnos y que tienen bajo su custodia y cuidado doce faroles de alumbrado público, el equipo con el que contaban consistía en un chuzo, un silbato una "linterna", y una escalera. Es de resaltar que a este cuerpo de vigilancia se les conocía también como guarda-faroles, ya que su actividad se centraba en que los faroles permanecieran encendidos durante la noche, y de esta manera, evitar en lo posible, los atracos, motivo por lo que, su función fue bien acogida por la ciudadanía. Tal parece que la figura del sereno se convirtió, o pasó a ser, lo que en la actualidad es el policía.

Al dar inicio la etapa colonial, se da la transición entre dos épocas la precolombina y la colonial, quedando arraigado lo que en esa época les imponía a los indígenas la colonización, la ya de por sí gran ciudad, se ve afectada por la manera en que esta va creciendo, ya con la llegada de nuevos habitantes y con ello, la construcción de nuevas casas, nuevas calles etc. Por supuesto no debemos dejar pasar por alto que de igual manera, que por sus calles se iniciaba el transitar de los carruajes de ese entonces, de igual manera transitaban por sus calles los de a caballo, que al igual que transportaban mercancías, lo hacían con gente, de la misma manera los canales que existían se navegaba ya con la transportación de mercaderías, ya con gente.

Es por eso que se hizo más que necesaria la aparición de un cuerpo de seguridad, tanto para la protección de sus habitantes, como para hacer fluida la circulación, tanto en las calles como en los canales de navegación, de igual manera era urgente la aparición de un cuerpo de seguridad que velara por la integridad física así como de las pertenencias de los habitantes de la ciudad.

El antecedente inmediato del "gendarme" lo encontramos en el sereno, este personaje que efectuaba sus rondas de vigilancia de manera exclusiva por las noches, como ya quedó anotado anteriormente, su función consistía en mantener iluminada la ciudad, esto de manera obvia, en los lugares en donde se encontraban instalados los faroles del alumbrado público, mismos de los que se encargaba de darles el mantenimiento correspondiente, de esa manera y con su presencia, trataban de evitar en lo posible los asaltos que eran tan comunes ya desde aquellos tiempos; es por eso que, durante las rondas que efectuaban cuando veían una posible riña o asalto, que era lo más común, de inmediato hacían sonar su silbato, para que de esa manera otros serenos o la población se enteraran de su presencia y con ello, evitar la delincuencia, los rijosos o los que escandalizaban en la vía pública huyeran y de esa manera se mantuviera la tranquilidad de la población.

I.1.3 MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1910)

Una vez iniciada la lucha por la independencia en la Nueva España y ante la magnitud de los acontecimientos, la policía se ve superada y su función se concreta en apoyar a la guardia militar. Concluida la guerra de independencia, y para mantener la paz, se tomaron diversas medidas tendientes a integrar un gobierno y organizar los servicios públicos, entre otros el de la vigilancia policial, uno de los primeros organismos con función policial, fue el integrado por los Jueces Auxiliares.

Mediante reglamento de fecha 6 de febrero de 1822, entre otras, sus funciones eran: acabar con la vagancia, perseguir a la gente mal entretenida, impedir los desórdenes públicos y capturar criminales. El 4 de octubre del año de 1824, el Congreso Constituyente sancionó la ley que crea al Distrito Federal, el 18 de noviembre del mismo año, se designa a ésta ciudad como residencia de los Poderes de la Federación. Al Gobernador se le responsabilizó para organizar los servicios públicos y a los Alcaldes y Regidores del Ayuntamiento de México, se les denominó Depositarios de la Vigilancia de la Ciudad.

Posteriormente fueron creados dos organismos policiales, los Soldados de Policía y los Vigilantes Urbanos y Foráneos del Orden Público, siendo esto en los años de 1827 y 1828, respectivamente. Fue a partir de ese entonces cuando la ciudadanía les empezó a llamar "gendarmes", ya que su uniforme que portaban era parecido al que usaba la policía francesa.

Con la ley del 23 de octubre de 1835, se adoptó en México la primera República Centralista, regida mas tarde por las siete leyes Constitucionales del 30 de noviembre de 1836, que dividieron a la República Mexicana en Departamentos, al frente de los cuales nombraron a un Gobernador, Prefectos, Sub-Prefectos, Jueces de Paz y Guarda-Rios, todos ellos con amplias facultades en materia de policía, inspección y vigilancia.

Con las bases orgánicas del 12 de julio de 1843, se estableció en México la segunda República Centralista, misma que perduró hasta el año de 1848. en esta época los Departamentos quedaron constituidos por las Asambleas Departamentales, los Gobernadores y los Jueces Inferiores. Los Gobernadores tenían entre sus atribuciones administrativas la de ser jefe de policía, los organismos de policía existentes en ese entonces en la Capital de la República eran, los Batallones de Policía, los Serenos y la Guardia de Policía, al quedar establecida en México la Segunda República se establecieron las bases provisionales del 20 de abril de 1853, estructurándose el país con apego al sistema feudal y siendo dividido el Distrito Federal en ocho Prefecturas Centrales y tres foráneas, para las cuales fueron designados Prefectos de Policía con amplias facultades en esta materia.

En el año de 1861, siendo titular del gobierno mexicano el Licenciado don Benito Juárez García, expide un decreto con el que ordena suspender temporalmente el pago de la deuda externa del país, provocando esto la intervención francesa en nuestro territorio nacional. En los años de 1862 a 1864, el ejército Francés se asienta en México, esto con motivo de la guerra que se tuvo con esa nación, provocando

con ello, que el gobierno del Licenciado don Benito Juárez, quedara desintegrado, y en su lugar, el ejército invasor nombra una junta superior de gobierno que se encarga provisionalmente del Supremo Poder Ejecutivo, mismo que en el año de 1863, es cambiado de denominación por el de Regencia.

Al paso del tiempo, la Junta Superior de Gobierno toma la decisión que la nueva forma de gobierno debe ser a través de una monarquía moderada y hereditaria cuyo titular tendría el título de Emperador de México, cargo que le fue ofrecido al príncipe Fernando Maximiliano, Archiduque de Austria, mismo que en el año de 1864 asume el poder, que duraría hasta su muerte. En el año de 1867, el 15 de mayo para ser exacto, triunfa la república regresando el Licenciado Juárez a la capital del país. Al ser derrotada la monarquía, e implantarse un nuevo gobierno se restablece de nueva cuenta el gobierno republicano.

Una vez señalados de manera brevísima estos antecedentes históricos, anotamos las principales funciones policiales que surgieron en esa época entre los años de 1861 a 1867, y que fueron las siguientes: los Alcaldes Municipales del Imperio, que eran los encargados de la administración comunal, que tenían amplias facultades policiales; el Comisario Central y los Comisarios Imperiales, que se encargaban de los cuarteles de la ciudad, siendo uno por cada cuartel; los Prefectos Imperiales y los Inspectores Imperiales así como las Compañías de Guardas Imperiales, que aparte de vigilar la seguridad y el orden público, cuidaban del tránsito de carruajes.

Como ha quedado anotado, las funciones de los cuerpos de seguridad ya no son de manera exclusiva para la protección y cuidado de la sociedad y sus integrantes, ahora de igual manera, cuidaba los bienes y propiedades de los ciudadanos así como el control del tránsito de los carruajes que ya por aquella época se encontraban en gran auge.

Es de gran importancia resaltar que a partir del año de 1867, fecha en que se estableció la república, la situación en el país se tornó más difícil de lo que ya era, esto debido a los acontecimientos que se dieron y que van desde la muerte de don Benito Juárez, hasta la toma de posesión de la Presidencia de la República por el General Porfirio Díaz, siendo esto en 1876.

En esta etapa el país, atraviesa por situaciones de miseria y hambre, lo que provoca el aumento de la inseguridad en todo el territorio nacional trayendo consigo el incremento de los asaltos en los poblados y caminos, efectuados por los bandoleros y salteadores, ante esto, el gobierno toma la decisión de suspender las garantías de los criminales y a su vez forma un nuevo cuerpo de policías, los Rurales, que dependían directamente de la Secretaría de Gobernación, y auxiliaban a la policía urbana en la vigilancia y protección de la ciudad, a sus habitantes y a los caminos que la circundaban.

En el año de 1869, se reorganiza a la policía de la ciudad de México quedando organizada de la siguiente manera:

Al titular de la policía se le denominaba como Inspector General, él tenía el mando directo en toda la corporación en la ciudad de México, los Inspectores o Comisarios de Policía, eran los encargados de administrar los cuarteles en que se dividía la ciudad, un Mayor era el encargado del detall general o archivo de la corporación, se apoyaban en un grupo de comandantes y oficiales así como de los demás policías en activo, y que en su conjunto, tenían como función primordial, la protección de las vidas y propiedades de los habitantes de ésta gran ciudad.

En 1890, se reorganizan estos grupos, derivado de la nueva estructura que se da al Distrito Federal, creándose así las demarcaciones de policía cuyos titulares fueron los Inspectores de Policía que tenían el mando de la gendarmería adscrita a su jurisdicción.

En 1893, se expide el Reglamento de la Gendarmería Montada, que establece a una nueva policía con el fin de reforzar a la ya existente, y de esta manera surge la Policía Montada, siendo esto como reminiscencia de los Rurales.

Esto se da ante la creciente necesidad de ampliar la seguridad de los capitalinos, con el fin de detener la ola de asaltos y delincuencia que se dan en forma generalizada en toda la ciudad, utilizando para ello diversos elementos y medios para así llegar a los lugares más inaccesibles en los que operaba en ese entonces el delincuente.

El 15 de febrero del año de 1897, se publica el Reglamento de las Obligaciones del Gendarme, mismo que designa como su jefe de policía al Gobernador del Distrito Federal, apoyado por los agentes administrativos, el Inspector General de la Policía, los Comisarios y los Cuerpos de Gendarmería a Pie y Montada.

En el año de 1903, es publicada la ley sobre la Organización del Distrito Federal, la cual reestructura a la Ciudad Capital, en la que desaparece el Ayuntamiento y sigue conservando los Municipios, creándose la Gendarmería Judicial y la Gendarmería Fiscal. Es importante señalar que esta estructura permaneció hasta el año de 1910, en el que una nueva movilización armada irrumpe en el territorio nacional provocando con ello cambios muy significativos.

Fue durante esta época del México Independiente, en que a la función de policía se le da más auge, porque es precisamente en ella cuando se dan diversos cambios en los estilos y formas de gobierno muy distantes entre sí, ya que se inicia con el grito de independencia, pasando por los gobiernos del Licenciado Don Benito Juárez, el de Maximiliano así como el de Don Porfirio Díaz.

Es en este periodo en donde la ciudad de México, empieza a transformarse, si bien no era una pequeña ciudad, sí era de grandes proporciones para ese entonces, y continuamente va adquiriendo a paso rápido enormes proporciones, siendo que a su vez, los habitantes que en ella se instalaban, padecían lo que hasta la fecha sufrimos, una gran carencia de servicios, pero sobre todo una inseguridad enorme, es en este

periodo cuando van surgiendo diversos tipos de cuerpos de seguridad como lo fueron; los Soldados de Policía, los Vigilantes Urbanos y Foráneos así como la Policía Montada y los Rurales, entre otros.

La ciudad de México, en aquel tiempo, era circundada por terrenos bastante irregulares, de ahí que la creación de la Policía Montada no haya sido fortuita, sino que estos podían acceder a los lugares difíciles, ya que sus caballos eran la mejor forma de llegar con relativa seguridad y con rapidez en donde se les requiriera. Por lo que respecta a la Policía Rural, ésta tenía injerencia en toda la República, y su sola presencia intimidaba a los criminales de ese periodo, primordialmente su función consistía en proteger los caminos y apaciguar los brotes de violencia que surgían, independientemente que se encontraban facultados para apoyar a la policía local. Como se observa la Policía Rural dependía de Gobernación, y siendo que sus funciones abarcaban la República Mexicana, toda, se puede decir que esta policía es el antecedente de la actual Policía Judicial Federal.

Es de mencionar que fue durante el final de este periodo cuando surge oficialmente la figura del "gendarme", nombre con el que se le conoció a éste servidor durante muchos años, e incluso, actualmente una pequeña parte de la población les sigue llamando con ése nombre, pero existe una realidad en la actualidad, que, llámese como se le llame a éste servidor público, la función a que esta obligado a desempeñar es de vital importancia, ya que va de por medio la seguridad de los bienes de los habitantes de esta ciudad, su tranquilidad, e incluso su propia vida.

I.1.4 EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

Esta etapa de la historia de nuestro país, inicia con el movimiento revolucionario de 1910, cuyo origen, entre otros, es la extrema miseria en que se encontraba sumido el país, otro motivo era el descontento generalizado por los atropellos que sufría la población por parte del gobierno del general Porfirio Díaz, era tal la presión que en su contra ejercía la población, que se vio obligado a renunciar al poder, siendo esto el 25 de mayo de 1911, ante esto se hace cargo interinamente de la presidencia León de la Barra.

Don Francisco I. Madero, por elección popular, es nombrado Presidente, cargo en el que permanece hasta su aprensión y posterior asesinato, sucediendo esto el 22 de febrero de 1913. posteriormente surge la dictadura encabezada por Victoriano Huerta, el Plan de Guadalupe desconoce a Huerta y nombra a don Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, confirmándose el triunfo de la Revolución, con esto se crea el Congreso Constituyente y se promulga el 5 de febrero de 1917 la Constitución de País, iniciando con ello un Gobierno Republicano, Representativo, Democrático y Federal, formado por Estados libres y Soberanos.

Mencionaremos que durante los años que duró la lucha revolucionaria, la Nación se vio envuelta en un gran baño de sangre ocasionado de igual manera en la lucha por el poder, en los cuales se vieron enfrentados diversos intereses, tanto económicos, políticos y personales, por lo que no citaremos todo lo acaecido en ese lapso, esto, por obvias razones.

Fue a partir de la Constitución de 1917, cuando los más altos cargos de la Administración Pública Federal, se depositaron entre otros, en el Presidente de la República, en los Secretarios de Estado, en los jefes de los Departamentos Autónomos, en el Procurador General de la República, en los Gobernadores de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos de los Ayuntamientos, los miembros de Órganos Consultivos de Colaboración, etc.

Con la vigencia de este nuevo orden administrativo, correspondió al Presidente de la República, el mando supremo de la fuerza policial, tanto estatal como municipal, del lugar de residencia habitual o permanente, así como la prestación del servicio público de policía, en tanto que a las autoridades municipales, les correspondía prestar el servicio de policía en todo el municipio. Como dato, citaremos que en algunos Estados, la policía municipal se circunscribió a la vigilancia de la ciudad o de los pueblos, en tanto que la policía estatal, atendió la seguridad del campo.

Por lo que respecta al Distrito Federal, la ley sobre su organización del 13 de abril de 1917, otorgó al Gobernador del Distrito Federal, el mando de la policía y el ejercicio de todas las facultades en materia de seguridad pública, al Inspector General de Policía, se le denominó colaborador inmediato del Gobernador en el ramo policial; al Ayuntamiento le atribuyó la facultad para prestar el servicio de policía y la obligación de combatir la embriaguez, y al Presidente Municipal, lo responsabilizó de la imposición de las multas y arrestos por infracciones cometidas al Reglamento de la Policía.

El 28 de agosto de 1928, se promulgó una nueva ley con la que se suprime el Municipio Libre como base de la Organización Administrativa del Distrito Federal, por lo que el gobierno de la entidad quedó a cargo del Presidente de la República, quien a su vez delegó sus facultades en un Gobernador designado por él, es de mencionar, que las autoridades de policía municipal por efectos de la nueva ley, quedaron suprimidas.

Con la supresión de los municipios en lo que actualmente es el Distrito Federal, surgen cambios posteriores. El 31 de diciembre de 1928, el Gobierno es depositado en un Jefe, quien es auxiliado por Delegados, Subdelegados, Jefes de Dependencias y Servicios, entre otros. Dentro de los jefes de Dependencia se encontraba el Jefe de la Policía mismo que se encontraba al mando de los siguientes organismos: la Policía de a Pie, el Cuerpo de Bomberos, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública, la Policía Montada, el Cuerpo Femenil de Policías Especiales, la Jefatura de Tránsito y los Policías Privados. Debemos mencionar que, el termino de gendarme es substituido por el de Policía Preventivo.

El 22 de septiembre de 1939, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, expide el Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal. El 30 de diciembre del mismo año, se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en la que se incluye a la Policía del Distrito Federal en su artículo 18.

Con la reglamentación de la policía del Distrito Federal del 12 de noviembre de 1941, con subsecuentes reformas en los años de 1944, 1946 y la que actualmente esta vigente, se otorgó el Mando Supremo de los Organismos Policiales al Presidente de la República y el mando directo al Jefe de la Policía, quedando clasificados los organismos policiales de la siguiente manera: Policía Preventiva y de Vialidad, Policía Auxiliar, Policía Bancaria e Industrial, Granaderos, Fuerza de Tarea, Agrupamiento Femenil, Policía Montada y la Policía encargada de las Funciones Administrativas.

Al expedirse la Ley Orgánica del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1970, se consolida a los Organismos de Policía, Inspección y Vigilancia, dependiendo estos de las Direcciones Generales, esto para el mejor despacho de los asuntos.

A manera de comentario, diremos que fue durante la época revolucionaria en que el país se vio congestionado por luchas internas en que las diversas facciones que peleaban entre sí, algunas, más que por ideales revolucionarios, peleaban por el poder, y lo que esto les representaba, de entre los líderes más destacados podemos mencionar, que en el norte de la República, se encontraba Doroteo Arango, más conocido como Pancho Villa, que comandaba sus tropas a las que se les conocía como villistas.

Haciendo un poco de historia recordaremos que él fue emboscado y asesinado, sucediendo esto en una etapa en la que él ya no se encontraba peleando por sus ideales, y ya había depuesto las armas, por encontrarse el país en ese momento, aparentemente en calma.

En el sur de la República, esto es, en el Estado de Morelos, Emiliano Zapata, comandaba sus tropas, de igual manera él luchaba por sus ideales de justicia social, a él se le atribuye la frase "la tierra es de quien la trabaja" con esto dejaba claro que se encontraba en contra de los terratenientes, y que los propios campesinos deberían ser titulares de sus tierras; al igual que Villa, Zapata fue asesinado.

Por lo que respecta de Don Francisco I. Madero, que fue elegido a través del voto, a ocupar la Presidencia de la República, él al igual que el vicepresidente José María Pino Suárez, fueron asesinados. Con esto nos damos cuenta que en esa etapa la lucha por el poder era muy cruenta, y que no importaban los medios para acceder a él. Como dato curioso, mencionaremos que, tanto Francisco Villa, Emiliano Zapata y Francisco I. Madero, Estuvieron en Palacio Nacional, momento en el que Villa se sentó en la silla presidencial y cuentan que dijo "nomás me senté, pa ver que se sentía". Posterior al asesinato de Madero, surge la dictadura de Victoriano Huerta, y como ya quedó asentado el Plan de Guadalupe Desconoce a Huerta y nombra a Venustiano Carranza, como Jefe del Ejercito Constitucionalista.

Creímos necesario efectuar de manera breve este comentario a manera de preámbulo para mencionar que fue en ese momento de lucha por el poder, cuando se promulga el 5 de febrero de 1917, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Esto sirve como base para la posterior expedición de reglamentos, y siendo que en el año de 1939, el General Lázaro Cárdenas, expide el Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal. Sentando las bases para la elaboración del Reglamento de la Policía Preventiva y la Ley de Seguridad Pública, que actualmente se encuentran vigentes. Es muy notorio que al paso del tiempo siempre ha existido la necesidad de ir actualizando las leyes y reglamentos, esto por lo que se refiere a la seguridad, ya que como lo hemos estado observando, desde la época pre-colonial hasta nuestros días, la necesidad de contar con un cuerpo eficiente de seguridad, es imperiosa.

1.2 Origen del Vocablo Policía

Nuestro idioma castellano, p^osee una gran gama de palabras que derivan del Lat^on o del Griego, en este caso espec^ofico que tratamos del significado de la palabra polic^oia, encontramos que su fuente se origina en la antigua Grecia, y que si bien es cierto que fueron los romanos los que conquistaron ese pa^ois, de igual manera la cultura Griega se incrust^o materialmente en la romana, amalgamando ambas culturas, derramando por todos los continentes en los que su idioma deriva del lat^on, tal esplendor cultural; dada esta situaci^on, podemos afirmar que fue en Grecia en donde se le dio al vocablo polic^oia tal connotaci^on con la que hoy la conocemos.

“No obstante lo antes citado, es importante mencionar que para algunos estudiosos, el t^ormino polic^oia comienza a emplearse en el medio jur^odico a principios del siglo XV, en las ordenanzas reales de 1403, relativas a la “polic^oia y buen gobierno” de la ciudad de Par^ois; no obstante, donde mayor desarrollo alcanza la noci^on de polic^oia es en Alemania, en donde seg^un Fritz Fleiner, a fines del siglo XV se introduce bajo el vocablo de polizei”. 4

Ya lo hab^oíamos dejado asentado en nuestros antecedentes hist^oricos, que la funci^on de polic^oia, ya se hab^oia dado en todas las cultura del orbe, no obstante cada una la nombraba de diversa manera, esto por la sencilla raz^on de que, siempre han existido los bienes particulares aunque en alg^un momento estos hayan sido bienes comunales, no obstante, estos bienes deber^oan de haber sido protegidos contra el

4 Fritz, Fleiner. Instituciones de Derecho Administrativo, Labor Barcelona. 1953. trad. Sabino Alvarez Gendin. pag.310.

pillaje de otras tribus, de ahí estriba como remoto antecedente el que cada pueblo tuviese que contar con los servicios de policía o simplemente diremos que contaban con el servicio de vigilancia sobre sus bienes y que, el termino de policía como actualmente lo conocemos, tiene sus orígenes en la Grecia antigua y su empleo jurídico, lo es en París.

Por eso podemos afirmar que la función de policía nunca a dejado de estar presente en todas las culturas y en todos los niveles socioeconómicos, y como todos tenemos la necesidad de subsistir, de igual manera, hay quienes esa necesidad la satisfacen a costa de otros, esto es, mediante el hurto de esos satisfactores, ven colmados sus requerimientos, y claro, que lo más cómodo, sin la necesidad de trabajar para obtenerlos.

1.2.1 Concepto Etimológico

“Ya hacíamos referencias líneas anteriores, que la palabra policía fue utilizada por los antiguos griegos, proviniendo esta del vocablo “politeía”, que significa, ciencia de los fines y deberes del estado, y que pasa al Latín como “politia”, que su acepción es, el buen orden que se observa en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes establecidas para su mejor gobierno”. 5

5 Fiorini, Bartolomé. Edit. Alfa. Buenos Aires Argentina. 1962

“Nacif afirma que, la palabra policía, encuentra su origen en dos raíces Griegas: politeía, que significa gobierno, y polis que significa ciudad, por lo que desde el punto de vista etimológico, podemos definirla como: “gobierno de la ciudad”. “Otra fuente nos dice que policía, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”, así como también, “cortesía, buena crianza, urbanidad en el trato y costumbres”.⁶

Nuestro idioma castellano, como ya había quedado anotado, tiene sus orígenes en el idioma latín o en su defecto cuenta con gran cantidad de palabras que derivan de dicha lengua, y como a su vez deriva o tiene gran influencia del idioma griego, es por ello que la palabra policía, tiene sus orígenes o encuentra sus orígenes en dicho idioma. De igual manera podemos decir que la palabra policía es de una acepción universal y que estamos ciertos que la fuente que dio origen a tal palabra es la misma.

1.2.2 Concepto Genérico

La función de policía en su acepción más amplia significa: el ejercicio del poder público sobre hombres y cosas, se regula por reglamentos destinados a promover y preservar la convivencia pública y la prosperidad general.

6 Nacif, Jorge “La Policía en la Historia de la Ciudad de México, (1524 – 1928.)” Editorial Desarrollo Social. Soscultur, D.D.F. México. 1986, pág.13.

Puede definirse también como "la potestad legislativa que tiene por objeto, la promoción del bienestar general, regulando a este fin los derechos individuales reconocidos por la ley fundamental".

Por lo que se refiere a este concepto, podemos mencionar que popularmente el concepto de policía, es aquel el que cuida y protege los bienes de la población, y más aún, debe proteger la integridad física, de igual manera, es aquel servidor que se encuentra en las esquinas de la ciudad, para prestar el apoyo y auxilio en casos de necesidad.

1.2.3. Concepto Especifico

En el concepto mas 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 público y garantizar la integridad física y moral de la persona, esto mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva.

De igual manera, podemos decir desde el muy particular punto de vista de la ciudadanía, que la policía se debe de encontrar presente para hacer guardar el orden, esto es, como uno de sus fines primordiales, ya que al final de cuentas lo que la población exige, es simple y llanamente, que exista un estado de derecho, y esto se ve cumplimentado, con la paz y tranquilidad que se debería de apreciar en nuestra sociedad.

1.3 Concepto Doctrinal de Policía

Doctrinalmente son varios los conceptos que se sostienen sobre la definición de los organismos policiales, esto se debe primordialmente a que cada autor tiene su idea muy particular de lo que son estos, y de esa manera lo plasman, destacando de esta manera los siguientes:

El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno del estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública. Andrés Serra Rojas, "Son los encargados del orden y de la seguridad pública, sus funciones son, la sobrevigilancia del orden, de la circulación, investigación de los criminales, control de las condiciones higiénicas, de las canteras de Construcción y de las empresas comerciales, así como la lucha contra las epidemias". 7

"Son la primer área de batalla en contra del desorden, los que detienen al delincuente in fraganti, al que huye o el ebrio que escandaliza, los que siguen a las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o sucesos, los que impiden los accidentes y los que reciben directamente las críticas a los gobiernos".

7 Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII, Peni-Pres, Edit. Priskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1976, pag.527.

Como podemos apreciar este concepto doctrinal de lo que es o debiera ser la policía, es un todo de las funciones que tienen encomendadas esta corporación de vigilancia, esto es, el cumulo de facultades con las cuales se encuentra investida y pueda hacer uso de dichas facultades en un determinado momento, y sobre todo, sin transgredir los derechos de los ciudadanos.

Una vez expuesto este primer capítulo, y recapitulando brevemente lo asentado, nos damos cuenta que la función de policía, en las diferentes etapas de la historia, siempre ha estado presente, a esta función de igual manera se le puede denominar, vigilancia, seguridad, custodia etc., ya que, previniendo, que alguien no estuviera de acuerdo en este razonamiento, en el sentido de llamarle función policial o servicio de policía, el razonamiento que hacemos, es en el sentido de que a través de los siglos y hasta nuestros días, hemos tenido la necesidad, de mantener bajo resguardo ciertas propiedades, siendo esto en todas las culturas y de todas las épocas. Si nos remontamos a los tiempos en que el hombre era nómada, en ese tiempo, por lo general, todas las tribus eran enemigas entre sí, y quizás fue en el tiempo en que escaseaban los alimentos, cuando se inició el pillaje, es decir, pongamos a reflexionar si en el pasado remoto, hubo tiempos de escasez, en el cual las frutas, los alimentos o las piezas de caza, se reducían, ocasionando con ello la hambruna; si inicialmente ese fue el motivo del bandillaje, posteriormente se derivó en que, a través de él, se podía satisfacer las necesidades de alimentación y esto de una manera bastante cómoda y sin la necesidad de trabajar para obtenerlos, y ya no pensemos en el hurto de cosas u objetos materiales como sería el caso de las joyas, y desde luego, no únicamente pensemos en la obtención indebida de ciertos bienes, sino de igual manera, en la transgresión a las normas establecidas, que desde luego, si esto sucedía, traería como consecuencia, la imposición de una pena.

Por eso, estamos ciertos que en todo el orbe y en la infinidad de culturas, siempre se ha encontrado presente la función policial, y por lo que corresponde a nuestras culturas, como ya lo asentamos, dicha función de igual manera, se ha encontrado presente, y sobre todo con los diversos nombres con que se le ha llamado.

Por último, mencionaremos, por lo que corresponde al presente trabajo, diremos que: Al pensar en el tema que sería nuestro título de esta tesis, como nos ocurre a la mayoría de los que no teníamos en mente el tema específico, divagué en saber cuál debería tratar, existen tantos que al fin opté por el de la Policía Preventiva, el porqué precisamente éste, quizá porque todos somos susceptibles de vernos inmiscuidos, por voluntad propia o de manera fortuita, en cometer alguna falta administrativa, o en algún hecho ilícito regulado por la ley.

Esto último es precisamente el comentario que haremos mención, ya que como se citó en los antecedentes históricos, acerca de los orígenes de la policía, los antecedentes se remontan mucho antes de que tengamos registro, esto es, desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, a existido la vigilancia, policial, sobre los bienes, o posesiones de los hombres, ya que a partir de sus inicios, estos siempre han poseído ciertos bienes, ya sean alimentos, armas, enseres de uso común, joyas, etc., y, por consiguiente, la necesidad de mantenerlos bajo resguardo o bien en su caso, que por situación laboral tengamos cierta clase de bienes bajo custodia y que estos se nos extravíen o nos sean sustraídos, posiblemente se nos llegase a fincar alguna responsabilidad, trátase del orden administrativo o del orden penal.

Y remontándonos a los antecedentes de la policía, recordemos que, esto es, desde que el hombre comenzó a vagar sobre la tierra, ya sea solo, en pareja, en grupo denominado gans, clan o tribu, sintió la necesidad de proteger sus propiedades, logrando esto a través de los propios miembros de su grupo a quienes se les encomendaba tal vigilancia, esto para los efectos que miembros de otras tribus o de la propia comunidad dispusieran de los bienes, ya se trataran de los particulares o de los comunales.

De esa forma tan rudimentaria es como da inicio el sistema de vigilancia o de policía, que con el paso del tiempo va adquiriendo matices particulares según la época y cultura que se trate, ya que cada grupo le va denominando de una manera muy particular, quedando establecido el término de policía, como ya quedó mencionado. Hay que hacer notar que lo relevante de este estudio no es el nombre en sí, sino las funciones inherentes a la policía y por lo que corresponde a la nuestra, esto es, que si ella, se encuentra regulada apegada a nuestra Constitución, y si sus funciones no se han desviado hacia otros intereses ya sean particulares, de grupo o en el extremo, institucionales.

CAPITULO II

LAS POLICIAS VIGENTES EN EL PAIS

La seguridad pública es una función ineludible del Estado para con los ciudadanos, sus familias, su patrimonio y sobre todo, su integridad física. Sin seguridad no hay convivencia armónica ni tranquilidad social, ni el ambiente propicio para producir, comerciar y prosperar.

En toda la República Mexicana, el reclamo social generalizado por una mejor seguridad pública se ha incrementado en los últimos años. En ello ha contribuido el aumento en la comisión de los delitos patrimoniales, particularmente el robo en sus distintas modalidades. También han impactado los efectos de las dificultades económicas por las que atraviesa nuestro País, así como el nacimiento de bandas organizadas para el crimen.

En esta circunstancia es deber de los cuerpos policiacos aumentar su capacidad de respuesta para hacer frente a la delincuencia, que como es de observarse, cada día está mejor organizada, y de esta manera, proteger con mayor eficacia a la ciudadanía.

2.1 Las Funciones de Policía en la República Mexicana

El derecho tiene como fin esencial lograr la convivencia humana en un marco de respeto mutuo entre los individuos que integran la sociedad, nuestra Carta Magna, en su parte dogmática, establece los derechos inherentes a los gobernados, de ellos, el que nos interesa para nuestro estudio es el que consagra la garantía de seguridad jurídica del individuo, respecto de su persona, familia y patrimonio.

Ahora bien, para salvaguardar este derecho es necesario el servicio de vigilancia. El Estado como entidad responsable de aplicar las normas de derecho, dispone de organismos encargados de tal servicio, todos ellos de gran importancia, uno de los cuales es el cuerpo de seguridad pública denominado Policía Preventiva

Es indudable que el Estado Mexicano afronta serios problemas para prestar el servicio de Policía en particular y el de los demás servicios públicos en general, problemas que se originan debido a diversos factores, de los que entre los más importantes podemos mencionar:

a).-La expansión demográfica.

b).-La centralización de nuestro sistema político.

c).- La concentración de los principales servicios en las grandes urbes.

d).- Las carencias económicas en general para dotar de los servicios elementales a la población en general.

Las circunstancias antes mencionadas, propician que las condiciones sean favorables para el incremento de la criminalidad y la delincuencia. Por tal motivo el servicio de vigilancia adquiere mayor importancia, ya que es imperativo que la ciudadanía goce de la seguridad que la misma ley establece.

En tal virtud, es menester que el Estado debe procurar que dicho servicio se preste de manera satisfactoria, para lo cual debe dotar a los organismos policiales, en especial a la policía preventiva, de los medios económicos, técnicos y materiales necesarios, para que, con esto, se evite el quebrantamiento del orden público, que traería como consecuencia, la interrupción de la paz pública.

A continuación hacemos unas consideraciones para una óptima prestación del servicio de policía en nuestro país:

a) Dado que la explosión demográfica se da en algunas ciudades de nuestra república, como lo son las ciudades de Tijuana, Monterrey, Guadalajara, Culiacán, Cuernavaca y Ciudad de México, solo por mencionar algunas, que son las que tienen mayor incidencia delictiva, por tal motivo la policía con la que deben contar, debe de estar bien preparada y equipada, para así poder hacer frente a los infractores de la ley.

b) Es de todos conocido la centralización de las decisiones políticas así como de los servicios administrativos en donde se encuentran asentados los poderes de la Unión, que es la Ciudad de México, por lo que se pugna por una real descentralización de los servicios administrativos, así como de los recursos correspondientes para que de esta manera las entidades de la Federación, efectúen sus propios programas de seguridad y los lleven hasta sus últimas consecuencias.

c) Como ya lo hicimos notar, las ciudades más importantes son a las que les asignan mayores recursos por la enorme cantidad de servicios que deben de prestar a la población, ocasionando con ello que a las poblaciones pequeñas no les proporcionen recursos suficientes para hacer frente a sus requerimientos. Esto es que no cuenten con la infraestructura ni los servicios asistenciales de salud, educación, caminos, transporte, agua, drenaje, energía eléctrica, por mencionar algunos, ocasionando con ello la emigración a las grandes urbes, aumentando de ésta manera la problemática de las grandes ciudades.

d) Las carencias económicas que es generalizada en todo el país, derivan en una desproporción al destinar la mayor parte de los recursos a las ciudades mas importantes, quedando de esta manera rezagadas en unos de los aspectos mas importantes de la ciudadanía que son la seguridad, la salud, la educación, sobre todo ésta última, ya que esta es la base para que el gobernado no sea vulnerado al momento que le pretendan violar sus derechos como tal, y de esta manera él estará en aptitud de conocer de manera amplia tanto sus derechos así como sus obligaciones que les concede y les impone la ley, adquiriendo conciencia del papel que desempeñan en la sociedad.

Como lo hicimos notar, en nuestro país existen grandes urbes que día a día continúan creciendo, ya que por las necesidades de la gente, se ven obligados a emigrar de sus lugares de origen, siendo estos pueblos pequeños, rancherías o peor aún, de ciudades medianas, y que por regla general casi siempre es por motivos económicos; por que la tierra no les produce, por que no son dueños de ellas, porque no la quieren cultivar o lo más grave, lo que producen ya no les es redituable, o simplemente por cambiar de rumbo, y por tal motivo se asientan en las grandes urbes, y ya de por sí éstas tienen sus grandes problemática con una gran sobrepoblación, su infinidad de carencias, y deficiencia de servicios, mismas que se ven acrecentadas con la llegada continua de grupos de población. Aclaremos, que, no es que nos opongamos a que lleguen nuevos habitantes a nuestra querida ciudad, sino que, se les destinen más recursos a aquellos lugares para que la gente no emigre y los doten de fuentes de trabajo, mejores escuelas y tengan una mejor manera de vivir la vida.

Si a esto le agregamos las nuevas modalidades delictivas que día a día nos enfrentamos los que habitamos en nuestra ciudad de México, que van desde los famosos secuestros express, pasando por los asaltos psicológicos hasta llegar a los de a mano armada, y solo por mencionar algunos, por lo que se deduce que hay la imperiosa necesidad de incrementar los recursos, primero para contar con una policía suficiente pero sobre todo, capaz de poder hacer frente a la delincuencia que ha sentado sus reales en esta ciudad.

2.2 Las Policías en Funciones en la Ciudad de México

En la doctrina mexicana, el titular del Poder Ejecutivo Federal, es considerado como un Organismo Político Administrativo, colocado en una situación jerárquica superior dentro de la administración pública, con facultades plenas para tomar decisiones en todos los ramos de esa esfera, como sucede en el caso particular de los organismos policiales, respecto a los cuales el artículo 115 constitucional fracción VII, establece " El Ejecutivo Federal. . . , Tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente", mientras que el artículo 7º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, literalmente dice: "Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública".

Por lo que respecta a la actual Ley mencionada en líneas anteriores y que se encuentra vigente, es conveniente mencionar que entró en vigor el 20 de julio de 1993, misma que analizaremos con mayor detenimiento mas adelante, de igual manera veremos a las policías que ejercen sus funciones en la ciudad de México, y que son:

2.2.1. Policía Preventiva

El Estado a través de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza pública para mantener el orden y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Esto debido a que nuestra constitución prohíbe que los habitantes hagan justicia por sí mismos, o que ejerzan violencia para hacer valer sus derechos. El Estado no puede delegar ni concesionar a los particulares el uso de la coacción o de la fuerza para que se cumplan las leyes. Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad última de que la función se realice con pleno respeto a los derechos humanos.

Por lo anterior las funciones primordiales de la Policía Preventiva son:

- a)- Mantener la tranquilidad y el orden público.
- b)- Proteger a las personas y a sus bienes.

c)- Salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas.

d)- Actuar como auxiliar de la justicia.

Para cumplir con la obligación del gobierno de proteger a sus habitantes, la Constitución establece dos tipos de policía:

a)- La Preventiva, y

b)- La Judicial.

Desde el punto de vista administrativo, el Estado realiza la función preventiva a través de la policía de este nombre, para así velar por el orden, la moral y la seguridad pública, de igual manera esta policía asume las siguientes funciones:

Como garantía del bienestar social, esta se circunscribe a las siguientes acciones: Vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar, no solo como medida preventiva sino represiva.

Como vigilante, en esta función la policía preventiva evita hechos delictuosos y en muchas ocasiones ejecuta o facilita los primeros auxilios requeridos por los particulares en diversas clases de acontecimientos, como es en los casos de accidentes por tránsito de vehículos, movimientos telúricos, lesiones por asalto, menores abandonados etc.

Como órgano informativo, al orientar a los ciudadanos que lo solicitan sobre la ubicación de las calles, oficinas públicas o autoridades a las que puede acudir en caso de que sean víctimas de un hecho delictuoso, de igual manera el apoyo a los turistas extranjeros por conducto de policías políglotas.

La función de exigir y obligar, esta tiende al cumplimiento del deber jurídico, lo mismo al vigilar la vía pública, comercios, casa habitación, espectáculos públicos y en general todo centro de reunión.

La Ley de Seguridad Pública vigente en la ciudad de México, en su artículo 2º, nos dice:

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

- a)- Mantener el orden público.
- b)- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- c)- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- d)- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- e)- Auxiliar a la población en caso siniestros y desastres.

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

El maestro Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo, comenta que entre las atribuciones del Estado una de las principales es “....., La de mando de policía o de coacción, y que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del estado y de la seguridad, salubridad y orden públicos.....”; con esto hace clara alusión al papel de vigilancia que el Estado lleva a cabo”.⁸

De acuerdo con lo anterior, consideramos que un primer elemento para conformar nuestra definición es, que el Estado es esencial, es básico para la existencia de la Policía Preventiva, al igual de las instituciones que lo conforman, y nos apegamos a que “La Policía siempre pertenece y pertenecerá al Estado, es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo”.

Es innegable que las funciones de vigilancia y protección, son cometidos esenciales del gobierno, porque, “...tales funciones del Estado deben estar a cargo de éste. No puede concluirse que sean encomendados a los particulares, ni aún en carácter de concesionarios, por ser indeclinables e indelegables”.

⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo 18ª. ed. Edit. Porrúa. México. 1978.

Por esto, es que una de las funciones encomendadas al Estado moderno que cumple con su deber de prevenir el peligro que pudiera perturbar el orden establecido, a saber: tiene a su cuidado las instituciones que sirven para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana, cuidar la limpieza y alumbrado de la vía pública, fijar avisos en cruceros peligrosos, expedir disposiciones o circulares con carácter de obligatorias, para someter las actividades de la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exija.

Para apreciar debidamente 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 expresamente prohibido, se entiende que está permitido; encierra toda una verdad jurídica.

Por eso, hoy en día, la Policía Preventiva se limita a prohibir actos u omisiones contrarios al orden establecidos y la represión es para ello necesaria. La policía puede aplicar medidas preventivas para impedir la realización de actos contrarios a las normas de convivencia, pero estas medidas requieren de una autorización legal para poder actuar dentro de un marco de pleno derecho. De igual manera no se descarta la posibilidad de que estas medidas lleguen a ser en un momento dado, contrario al régimen jurídico previamente establecido.

La función de la Policía Preventiva 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 orden jurídico.

El poder estatal, se manifiesta por 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, advirtiendo que estas medidas sufren cambios constantes de acuerdo con las necesidades del momento social en que se viva.

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 de la ley fundamental emanadas para regular la organización estatal en todas sus esferas.

El concepto "función pública", no representa como en épocas pasadas una fuerza en la cual se fundaba el poder y la estabilidad de los gobiernos. Actualmente es considerada como una función administrativa que tiene como objeto principal proteger el orden y el bienestar total contra todo acto que pretenda quebrantarlo, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Para Meyer es, "la actividad del estado a 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".

Según este autor, La Policía Preventiva es una actividad de defensa del propio Estado para mantener el orden público en contra de la conducta individual que tienda a lesionarla, para ello actualiza el poder de autoridad, cuyo origen es la ley y su fundamento la fuerza, su arma fundamental para defensa de los intereses que esta obligado a proteger y garantizar.

Para reafirmar lo anteriormente señalado, podemos agregar que la sociedad en la actualidad se caracteriza por su constante intranquilidad, que deriva del choque de las ideas sociales, económicas y políticas. El Estado esta obligado a respetar ese proceso social, amparando las libertades fundamentales, en particular la libertad de pensamiento, porque siempre corresponde al pueblo decir la última palabra sobre su destino.

Tarea ardua es la de mantener ese clima de tranquilidad pública ante la violencia de los grupos, el arrebato de los dirigentes, o los peligros que amenaza a la sociedad y al estado moderno, razón por demás que justifica la acción de la Policía Preventiva, ya se trate en el ámbito Nacional, Estatal o Municipal.

Como mera referencia creemos necesario mencionar, que el "Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal", que se encontraba vigente en el año de 1984, y que aun no pierde su vigencia, en lo que no se oponga a la actual Ley de Seguridad Pública, en su artículo 11 dice: Los mandos en la policía del Distrito Federal se ejercerá de la siguiente manera:

I.- Mando Supremo, que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Alto Mando, que radica en el jefe del Distrito Federal y que ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad;

III.- Mandos Administrativos, que competen a los directores de cada una de las áreas administrativas de la secretaría General de Protección y Vialidad.

IV.- Mandos Operativos, que estarán a cargo de los directores correspondientes, jefes de región y de sectores, comandantes de agrupamiento, de grupo y de unidades especiales.

En la actualidad, la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, se compone de la siguiente manera:

Por lo que corresponde a los mandos operativos.

- a)- Un Secretario;
- b)- Una Dirección General de Control Regional, de la cual dependen cinco Direcciones Ejecutivas Regionales y de estas dependen cincuenta y una Direcciones Sectoriales;
- c)- Una Dirección General de Control Metropolitano, de ella dependen tres Direcciones Ejecutivas, siendo estas: de Agrupamientos, de Control de Transito y de Siniestros y Rescate, aglutinando a su vez a catorce Direcciones;
- d)- Una Jefatura del Estado Mayor Policial, dependiendo de esta cinco Direcciones, siendo estas: De Personal, de Inteligencia, de Operaciones, de Logística y de Proyectos Estratégicos:

Por lo que respecta al apoyo administrativo, son las siguientes:

- a)- Una Coordinación Administrativa;
- b)- Dos Secretarios;

- c)- Una Coordinación de Asesores;
- d)- Una Contraloría, contando esta con dos Direcciones;
- e)- Una Dirección Jurídica;
- f)- Una Dirección de Comunicación Social;
- g)- Una dirección de Comunicación;
- h)- Una Dirección de Registro de Servicios Privados de Seguridad;
- i)- Una Dirección General de Servicios de Apoyo, contando esta con tres Direcciones Ejecutivas, dependiendo de éstas once direcciones;
- j)- Una Dirección Técnica del Instituto de Formación Policial, dependiendo de ésta tres Direcciones.

En conclusión podemos afirmar que la Policía Preventiva es una institución creada y dependiente del Estado y que sus objetivos fundamentalmente son:

- a)- Vigilar que se cumplan las disposiciones de carácter jurídico dictadas para evitar que se altere el orden público y,
- b)- “Establecer medidas preventivas de los delitos y ejercer las atribuciones que le asignen las leyes y reglamentos”.⁹

⁹ Reglamento de Policía, México. 1984.

Por lo que corresponde a la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 1º de junio de 1999, de entre su articulado que más interesa a este tema que estamos tratando podemos destacar los siguientes:

Artículo 1. La presente ley es de orden público, e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto;

I. Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal

II. Establecer las sanciones por acciones u omisiones que alteren el orden público, entendiéndose por éste:

El respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo;

El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros;

El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público;

La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes de la materia;

El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público;

III. "Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad".¹⁰

Hablar de la Policía Preventiva, debería ser sinónimo de honradez, disciplina, lealtad, trabajo etc., no obstante, muchos de nosotros, en algún caso hemos sido atropellados en nuestros derechos ciudadanos por dicha policía, con esto no queremos afirmar que toda ésta policía sea corrupta, ya que como en todo, existen sus honrosas excepciones, pero sí mencionaremos que la inmensa mayoría es corrupta. No tratamos con ello de descubrir el hilo negro, como coloquialmente suele decirse, sino que tratamos de analizar la problemática actual que vive esta corporación policiaca, toda vez que el contacto que tenemos con ella es cotidiano, y siempre que transitamos por nuestras calles es ineludible encontrarla de frente, es por ello que aunque espinoso que sea este asunto debemos de tocarlo con toda su verdad, o al menos con gran parte de ella. De igual manera mencionaremos que el fundamento Constitucional de ésta policía, es el artículo 21, y la denomina como policía administrativa.

10 Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. México. 1999.

El problema actual al que se enfrenta esta policía, es en el sentido de que por ahora, la población le ha retirado su confianza porque no ve que realmente el ciudadano se sienta protegido, ya que independientemente que tengamos que cuidarnos de la delincuencia, debemos de hacerlo también de la corporación policiaca que entendemos, está para protegernos. Es incuestionable que en la actualidad, la policía preventiva, padece de una descomposición interna, esto es, que tiene su origen en la corrupción que se inicia a partir del policia raso así como los mandos medios y altos, es sabido que entre ellos exista el "entre", dicho de otra manera, que hay que entrarle con una lana para obtener prebendas, ya sea, que se asigne un crucero, que sea redituable, que se le de patrulla, moto, o no sea arrestado, esto solo por mencionar algunas de las situaciones irregulares administrativas que son cotidianas, sino los casos, afortunadamente aislados, en los que integrantes de esa corporación se ven inmiscuidos, como podrían ser, asalto a mano armada, secuestro, violación, homicidio, desde el simple hasta el agravado, esto es, un sin fin de actos delictuosos cometidos por servidores públicos, que en lugar de salvaguardar, primordialmente, los bienes e integridad de los ciudadanos, se escudan, en muchos casos, en el uniforme para delinquir.

Es en ocasiones común, que nos enteremos, via televisión, radio o diarios de los hechos delictuosos en los que participo algún integrante de la mencionada corporación policiaca, como ejemplo, de entre muchos otros, podemos citar el caso de la colonia Buenos Aires, en donde integrantes de esa corporación asesinaron a varios jóvenes. Es de mencionar que se habla de la existencia de diversos grupos que internamente luchan por el control mayoritario de la Secretaria de Seguridad Pública, siendo esto a través de las diversas agrupaciones existentes en dicha Secretaría, se habla de la existencia de una hermandad, de la que se tenía conocimiento que existía era la de motopatrullas, que internamente se le conoce

como "potros", se habla de manera oficial, que no existen hermandades, pero sí se acepta, aunque sea con sus reservas, que si hay corrupción, pero que esta se va a erradicar.

Es importante hacer notar que en la Secretaría de Seguridad Pública, existen dos tipos de policía, el de vialidad y el preventivo, aclarando que legalmente se trata de una sola policía y que para fines de operatividad, se dividen básicamente, en los que quedaron mencionados, los de vialidad, se ocupan de el control de la circulación de vehículos y todo lo que ello conlleva, estos tradicionalmente visten su uniforme de color café y popularmente se les conoce como "tamarindos", y los preventivos, visten de color azul marino y se les localiza en cualquier calle vigilantes para prevenir las faltas al Reglamento de Policía y buen Gobierno, a estos aun se les conoce también como "gendarme" o peor aun, como "tecolote".

2.2.2 Policía Judicial

El orden público implica, por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de una mejor calidad de vida para la población en general, y por otra, impedir que los ciudadanos se vean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes, y si esto llegara a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, quienes infrinjan las leyes y reglamentos que el gobierno dentro de un Estado de derecho nos impone, debe ser sancionado, evitando con esto, que se dé la impunidad.

La Policía Judicial constituye un auxiliar indispensable para que el Ministerio Público esté en posibilidad de ofrecer al Juez las pruebas necesarias para acreditar la existencia de los delitos y la identidad de los autores.

Esta aceptado que, bajo nuestra forma democrática de gobierno, la finalidad de la policía, tratase de la preventiva o judicial, es la de proteger la vida, las propiedades y preservar la paz y tranquilidad sociales.

“La Policía tiene la responsabilidad de asegurar que puedan 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 son: 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 existencia jurídica de la Policía Judicial encuentra su fundamento legal en el artículo 21 Constitucional, que dispone "...La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía judicial...". Como podemos observar a nuestra Policía en estudio, y como auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos sus funciones medulares son: La búsqueda de las pruebas, la presentación de los testigos, ofendidos o inculpados y en general, en la ejecución de las órdenes que dicte la autoridad judicial.

Dentro de nuestro ámbito local, nos encontramos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal y al ministerio Público con su correspondiente Policía Judicial.

En nuestro caso al Procurador General de Justicia, es designado directamente por el titular del Gobierno del Distrito Federal.

Podemos ver que dentro de nuestra Constitución, la policía judicial, se encuentra bajo el mando del Ministerio Público, y así se encuentra reglamentado, pero en la realidad, la policía judicial, tal pareciese que es autónoma, ya que en la practica, actúa por voluntad propia, ella misma efectúa sus detenciones arbitrariamente y sin poner a disposición del Ministerio Público a los detenidos, en ocasiones utiliza casas particulares para ello, llegando al extremo de utilizar como separos sus propias oficinas. Dentro de sus filas existen agentes corruptos que al amparo de su placa, cometen ilícitos, e incluso se dice que extorsionan y en muchos casos, protegen a los mismos delincuentes, de igual manera, en ocasiones se llegan a unir con delincuentes para secuestrar, asaltar o cometer cualquier ilícito mismos que les reditúa pingues ganancias.

Hemos llegado a tener conocimiento, que servidores públicos de alto nivel dentro de esta corporación, se han encontrado inmiscuidos en algunos de los secuestros más sonados, e incluso, se ha llegado a mencionar que se encuentran ligados, algunos de ellos, con el robo de transportes de servicio público, los cuales llevan mercancías, que posteriormente son vendidas en los diversos tianguis de la ciudad de México.

2.2.3 Policía Judicial Federal

En este caso podemos decir que ésta Policía es la encargada de coadyuvar con el Ministerio Público Federal, en la persecución de los delitos que incumben al ámbito Federal, es decir su jurisdicción tiene alcances en toda la República y sus atribuciones se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su reglamento que la norma.

El manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal, publicado en el Diario Oficial, de fecha 19 de agosto de 1986, de entre sus diversos articulados que lo componen, desde nuestro punto de vista los que más interesan para este trabajo que exponemos, son los siguientes:

Artículo 1. La Policía Judicial Federal es un órgano auxiliar directo del Ministerio Público Federal, que actúa bajo la autorización y mando directo de éste en la persecución de los delitos.

Artículo 17. El respeto a los principios de legalidad y constitucionalidad, debe ser el objetivo fundamental que guíe las actividades de cada uno de los miembros de la Corporación.

Artículo 18. En el orden institucional, los Primeros y Segundos Comandantes así como los jefes de Grupo, son responsables de la conducta que guarden sus subalternos en el desempeño de sus funciones.

Artículo 20. Es obligación de los miembros de la Policía Judicial Federal, garantizar la salvaguarda de los derechos básicos del ciudadano y el respeto de su condición humana.

Artículo 21. Los servidores públicos al servicio de la Policía Judicial Federal, deberán mantener una conducta honesta dentro y fuera del servicio, evitando abusar de su autoridad.

Artículo 22. Los elementos de la Policía Judicial Federal, deberán abstenerse de aceptar obsequios y gratificaciones no autorizadas, que contravengan las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras normas aplicables.

Artículo 27. Ningún miembro de la Policía Judicial Federal podrá emitir órdenes o incurrir en conductas que contravengan las leyes, reglamentos, acuerdos y circulares vigentes, en perjuicio de la dignidad de sus subalternos o de otras personas.

De igual forma es de comentar la publicación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, expedida el 16 de abril de 1996.

Asimismo se menciona la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, expedida el 30 de abril de 1997.

Debemos de mencionar que por lo que corresponde a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ésta a sufrido diversas reformas, en virtud de la constante renovación de actividades de la citada dependencia.

A manera de comentario, respecto de la Policía Judicial Federal, mencionaremos, de manera muy particular, que, esta policía por decirlo de alguna manera, es la que mayor jerarquía tiene sobre el resto de las demás policías, esto se debe primordialmente, a que su campo de acción es toda la República Mexicana, ya que a ella le compete conocer de los delitos del orden Federal en cualquier parte del país.

Por lo que corresponde a la actuación de determinados agentes de esta corporación, al igual que los comentarios efectuados a las corporaciones policiales anteriores, deja mucho que desear ya que además de varios de los delitos que cometen las policías antes referidas, los agentes judiciales federales, tienen a su cargo los delitos que versen sobre el tráfico de todo tipo de drogas, y esto es precisamente, uno de los principales delitos que esta policía comete, es decir, la alianza de narcotraficantes con agentes federales, e incluso, casos en que agentes de esta policía, escoltan con las mismas unidades oficiales el tránsito de los cargamentos de droga, aparte de brindarles protección.

2.2.4 Policía Especializada

Por lo que respecta a los Cuerpos Policiacos Especializados, podemos iniciar diciendo que. " La Policía es una función jurídico administrativa y como tal esta sujeta al imperio de la Ley. La clasificación que puede efectuarse sobre las actividades administrativas de Policía se caracteriza por la falta en las mas de las veces, de datos científicos y se realiza por motivos históricos, políticos y en ocasiones por confusión de conceptos, que son razones circunstanciales. La doctrina admite diversas clasificaciones de la Policía. Pero el mismo motivo conduce ocasionalmente, a clasificaciones dispares y los sub-tipos obtenidos con estas, llevan nombres vacilantes. Por esta razón, la clasificación meramente especulativa o académica tiene un valor relativo, ya que toda clasificación jurídica no debe ser teórica sino practica, ha de estar de acuerdo con un determinado ordenamiento jurídico".

Dado lo anterior, estimamos conveniente hacer una síntesis de algunas de las doctrinas sobre la materia, por su valor didáctico aunque no científico.

En el Derecho Argentino, la Policía como Institución de Derecho Administrativo, es clasificada por razón de:

- a)- Su jurisdicción.
- b)- Sus fines

c)- Su materia

d)- su forma de actividad y

e)- El objetivo de la coacción.

Clasificación de la Policía por razones de su jurisdicción

La Policía puede ser clasificada según el radio especial en donde actúa, esta clasificación corresponde a las normas del Derecho Positivo que establecen el radio de competencia de la Policía. Sustancialmente no existe ninguna diferencia, aunque en la vida real pueden plantearse grandes conflictos entre las competencias fijadas. De allí, entonces, que se pueda clasificar a la Policía desde el punto de vista de la jurisdicción, en Nacional, Provincial y Municipal, lo que sería lo mismo en el sistema mexicano como Policía Federal, Estatal y Municipal. Esta división esta impuesta por la necesidad de descentralizar la misma ya que el Estado Central no puede atender las necesidades de toda la población. Naturalmente la Policía Nacional Provincial y Municipal tienen la misma sustancia en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. Su naturaleza de función administrativa es, en todos los casos, idéntica.

Clasificación de la policía en cuanto a sus fines

La doctrina clasifica a la Policía, desde el punto de vista de sus fines en:

- a)- Policía Judicial.

- b)- Policía Administrativa.

- c)- Policía de Gestión.

a)- Policía Judicial, aunado a lo que se ha señalado cuando nos referimos a la función de ésta policía en puntos anteriores, es de hacer notar que es ésta policía la que se halla al servicio de la justicia penal.

“La Justicia Penal, se sirve diversamente de la ayuda de órganos administrativos que son racionales, porque a pesar de su tarea auxiliar junto a las tradicionales, no gozan de la independencia judicial. La función de acusación pública que ejerce el Ministerio Público, la investigación de los antecedentes del hecho criminal; las medidas urgentes y precautorias para la ejecución de la investigación, la ejecución de la pena, cumple así actividades auxiliares administrativas al servicio de la justicia, actividades que suelen contarse no en la administración judicial sino en la administración policiaca. La Policía Judicial tiene por objeto principal acciones judicialmente posible, y por otro, el descubrimiento y la detención de los autores de los delitos y de las faltas, preparando de este modo el procedimiento penal para llegar al castigo de del culpable”.

b)- **Policía Administrativa**, esta depende directamente del Poder Ejecutivo, se limita a la ejecución de leyes administrativas sancionadas penalmente. Tiene por objeto la defensa de la existencia, la integridad y las funciones de la cosa social como tal, contra ataques ilícitos de los particulares, estando o funcionando mal, no dañe el orden jurídico existente.

c)- **Policía de Gestión**, se refiere al control del buen funcionamiento de los servicios públicos, tiene por objeto controlar la ejecución, normar y regular los mismos. Esta policía solo comprende una parte de la labor administrativa referida especialmente a los servicios públicos estatales o concedidos a particulares.

Clasificación de la Policía por razón de la Materia

Para ilustrar con mayor claridad esta clasificación, anotaremos como ejemplo a la Policía Administrativa, esta la podemos dividir en cinco ramas, de acuerdo a los bienes que custodia quedando como sigue:

a)- **Policía de Seguridad**

b)- **Policía de Moralidad**

c)- **Policía de Salubridad**

d)- **Policía Industrial, y**

e)- **Policía Comercial**

Indudablemente que la más importante es la Policía de Seguridad destinada a proteger la seguridad, la tranquilidad y el orden público. La Policía de Moralidad, como su nombre lo indica tutela las costumbres y la moralidad pública. Por lo que respecta a la Policía de Salubridad, su objetivo es la prevención de los hechos contrarios a la higiene y a la sanidad pública. La Policía Industrial cuya finalidad es la prevención de los infortunios y enfermedades profesionales del trabajador. Y por lo que se refiere a la Policía Comercial, esta tiene primordialmente como punto central prevenir los fraudes del comercio.

Solo podemos agregar que a la Policía Administrativa se le puede clasificar por un número variado según su objeto, y según sean las necesidades que en un determinado momento sean necesarias.

Clasificación de la Policía por las Formas de Actividad

Se ha pretendido clasificar como gestiones autónomas y distintas a dos clases de actividad policial en cuanto al modo y al momento en que se actúa. Se habla así de una Policía Preventiva y de una Policía Represiva, con gestiones y objetos distintos según que la autoridad intervenga para prevenir que la perturbación o el peligro no acontezca o que concurra con posterioridad al hecho, para sancionar o reprimir.

En el primer caso se habla de Policía Preventiva y en el segundo de Policía Represiva, en realidad son dos momentos distintos de una misma actividad policial, que en alguna forma demuestran ser dos gestiones divorciadas y distintas, es decir, que la primera de ellas se caracteriza por prevenir la comisión de algún delito; mientras que la segunda es cuando el ilícito ha sido consumado y su función es sancionar y reprimir, no es posible desconocer la actividad policial dos momentos diferenciados, el de prevención y el de represión. Si la prevención es suficiente para la tutela de los bienes jurídicos que la Policía protege, la represión no entra en acción.

Clasificación de la Policía en Razón del Objeto de la Coacción.

La doctrina distingue a la Policía, según el origen del peligro contra el que se dirige la acción policiaca entre Policía Personal y Policía Real. En el primer supuesto, vale decir en el caso de la Policía Personal, se refiere a aquellas actividades policiacas que nos defienden contra los peligros de origen humano. Así la Policía Criminal se especializa en la vigilancia sobre los vagos, los ladrones etc. Por lo que hace a la Policía Real se refiere a los peligros que se derivan de ciertos fenómenos naturales. Pertenecen a este tipo la Policía de las Aguas, la Policía de los ferrocarriles, la Policía de las Construcciones, etc. En realidad no puede hacerse ninguna objeción contra esta clasificación por el hecho de que la Policía de los casos se vea a veces obligada a tomar medidas que se dirigen inmediatamente a los hombres y no a las cosas, porque estas medidas quedan caracterizadas como función de la Policía Real, ya que presentan una coacción sobre los hombres.

En este sentido, las medidas de seguridad contra los peligros de incendio los tiene que llevar a cabo los hombres y sin embargo, se trata de una acción, de un acto de Policía Real.

Como complemento adicional a lo establecido anteriormente y refiriéndonos a los cuerpos policíacos especializados, hemos de plasmar dentro de este estudio lo señalado en el diccionario para juristas en que el autor Juan Palomar de Miguel, al respecto ha plasmado en su obra lo siguiente: "Policía (Lat. Politía y este del griego Politeía). Buen orden que se guarda y observa en las ciudades y repúblicas, al cumplirse las leyes u ordenanzas que están establecidas para su mejor gobierno. Cuerpo que se encarga de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, bajo las órdenes de autoridades políticas. Organización no uniformada que investiga la comisión de los delitos y trata de detener a los autores y demás responsables, para ponerlos a disposición de los tribunales competentes. Urbanidad cortesía y buena crianza en el trato y costumbres; Policía Administrativa. Servicio Público que se encarga de asegurar, mantener o restablecer el orden público; Bancaria e industrial Mex. Organización dependiente de las autoridades administrativas, aunque sus miembros realizan su trabajo en instituciones privadas, con cargo a las mismas; Científica. Aquella parte de la Policía Judicial, altamente especializada, según métodos científicos de vanguardia, en la investigación de los delitos; De Costumbres. La que se encarga de proteger la moral pública; De Estrados. Poder de mantenimiento del buen orden y del respeto para las partes, que incumbe al juez o magistrado que preside los actos en una sala o local donde se administra justicia y en el que se celebran audiencias y visitas; de Seguridad. Cuerpo que tiene por misión vigilar el orden público, así como la integridad de los ciudadanos, bajo las órdenes de los poderes del Estado; Federal de Caminos. Mex. Departamento gubernamental, dependiente de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, que se encarga de la vigilancia respecto de cuestiones que atañen a la federación;

"Femenina. La que ejercen las mujeres y cuerpo o sección especial que por buena organización los agrupa; Gubernativa. Policía de Seguridad; Judicial. La que tiene por objeto la averiguación de los delitos públicos y la persecución de los delincuentes, encomendada a los juzgados y tribunales; Marítima. Aquella que en puertos y costas, dentro de las aguas jurisdiccionales, cuida de la observancia de las reglas referentes a la navegación y cumple las tareas que se relacionan con la emigración e inmigración; Militar. Serie de reglamentaciones que se refieren a la mejor presentación personal de las tropas, así como el aseo y buen orden de las dependencias que pertenecen a las fuerzas armadas; Cuerpo de Policía Administrativa organizado según el patrón del ejército y cuyo mando ejercen militares de carrera; Municipal. Variedad de la Policía Administrativa que se desenvuelve en la localidad o municipio para el buen orden del mismo; Preventiva. La administración en la orientación que pretende evitar la comisión de delitos y faltas y la eliminación de riesgos y peligros generales, para así impedir accidentes y otros males; Represiva. La que se encarga de contribuir a la sanción de los delitos y faltas, incluso a veces con actuación punitiva inmediata; Sanitaria. Aquella que en las fronteras, y en casos de epidemias también en las afueras de una localidad ejerce la acción adecuada, con el fin de impedir la circulación de enfermos contagiosos o que por otra razón ofrezcan peligro o necesiten asistencia muy urgente; Secreta. La no uniformada, para pasar inadvertida; Urbana. La que se refiere al cuidado de la vía pública en general, encomendada hoy en día a los alcaldes y a los ayuntamientos". 11

11 Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Edit. Mayo. México. 1981. P. 1042 y 1043.

Por lo que respecta a este tema tratado, diremos de manera muy extractada, que la Policía Especializada, tal y como su nombre lo dice, sus funciones, aunque no nos toca decir si son más o menos importantes que la de las otras corporaciones policiacas anteriormente citadas, si debemos hacer mención que su campo de actividad es, en diversos casos, mucho muy restringidos, o muy específicos, no obstante, hay casos como el de la Policía Federal de Caminos, de igual manera que el de la Policía Judicial Federal, su ámbito de competencia, es toda la República, pero solo en la vigilancia de las carreteras Federales.

A manera de comentario final, por lo que corresponde a este capítulo, mencionaremos que de todas las policías tratadas en este apartado, y las que no fueron tratadas, no por desconocimiento de ellas, sino porque son tantas que, sería bastante extenso hablar de ellas, por ello, las que para nuestro particular punto de vista haremos mayor énfasis por así ameritarlo, tanto por la magnitud de sus integrantes, de igual manera, por su importancia que para nuestra seguridad reviste y que tienen vida en esta ciudad de México, son las siguientes: Policía Preventiva, Policía Judicial, Policía Judicial Federal y Policía Federal Preventiva.

Por lo que se refiere a las tres policías mencionadas primeramente, es muy reiterativo pero de suma conocido por todos, que la corrupción existente en algunos de sus integrantes de sus respectivas filas, es hasta en algunos casos, en extremo escandaloso, la manera en que se confabulan con la delincuencia para cometer delitos de diversa índole, desde los más simples, hasta los mejor planeados. Existen casos debidamente comprobados de corrupción en los diversos niveles de estas corporaciones, que van desde el simple cohecho, hasta la complicidad en diversos delitos cometidos por ellos.

2.2.5 POLICIA FEDERAL PREVENTIVA

Por lo que podemos decir de esta policía que es de muy reciente creación, es lo siguiente.

Que con fecha 4 de enero de mil novecientos noventa y nueve, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Policía Federal Preventiva, y que entre sus atribuciones primordiales son las siguientes:

Artículo 4º.-La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

I- Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II- Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes.

III- Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir delitos, en:

Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los causes de los ríos;

Los espacios considerados como zonas federales, así como en los inmuebles instalaciones y servicios dependientes de la federación, y

Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas,.....

Esta policía depende directamente de la Secretaría de Gobernación, dado su carácter federal, y como su nombre lo indica su intervención se puede dar en cualquier punto de la República Mexicana, es obvio decir que solo y únicamente será en los lugares del ámbito federal.

Por lo se refiere a la Policía Federal Preventiva, cuerpo de seguridad cuyo nombre nos refiere a su ámbito de competencia, solo nos toca decir, que en virtud de ser de reciente creación aun no tenemos conocimiento que alguno o algunos de sus integrantes o de sus superiores, se hayan visto involucrados en algún hecho contrario a derecho y dentro del ejercicio de sus funciones. Pero de lo que si hemos de dejar constancia, es de que ya ha tenido intervenciones relevantes, como es el caso de la reciente desocupación que se efectuó por parte de esta policía en contra de los alumnos y maestros paristas que ocuparon instalaciones pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México.

CAPITULO III

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA POLICIA PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 - CONCEPTO DE REGLAMENTO

El maestro Miguel Acosta Romero, nos dice: El reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, que es el reglamento administrativo.

En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".¹²

Otras de las definiciones de reglamento, son las siguientes:(REGLAMENTO. (De reglar y este, a su vez, del latín *regulare*.) "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el a. 89 fr.I, de la C, que encomienda Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley".

¹² Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa Calpea, S.A. Bilbao Madrid-Barcelona. Tomo , p. 214.

“La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo”. 13

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta ley y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiera reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley, que sí requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

“En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle cómo ejecutarlas. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; Los reglamentos, en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva”. 14

13 (SJF, 5ª época, t. LXXXIV, p. 3895).

14 Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 3ª ed. Edit. Porrúa. México. 1979. P. 390 y 391.

Ahora bien, una vez dado el breve concepto de reglamento a manera de introducción, apreciamos dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad. Por lo que ahora daremos la definición de Reglamento de Particulares. "Es el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social que imponen esa regulación".

Este tipo de reglamentos, son creados por individuos que tienen metas comunes y específicas, en relación con la economía, la cultura, la política, la ciencia, el deporte, etc. Dentro de un Estado de derecho, todas las formas de agrupación social están en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustadas a los lineamientos legales de cada materia.

Así tenemos que existen diversidad de reglamentos como lo son de sociedades de beneficencia, mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes y asociaciones deportivas, aún con rango internacional, como los Reglamentos de la Federación Internacional de Foot Ball Asociación. Otro ejemplo lo tenemos en los Reglamentos del Comité Olímpico Internacional y las Federaciones Deportivas Nacionales e Internacionales.

De igual manera tenemos reglamentos de particulares dentro del ámbito del Derecho del Trabajo, como es el que se conoce con el nombre de "Reglamento Interior de Trabajo".

Dentro de este ámbito ya mencionado líneas anteriores con respecto del reglamento, decimos que existe el llamado "Reglamento de Autoridad". Como lo son "Los reglamentos internos de los órganos de Estado". Por lo que diremos que estos son "Los que regulan la actividad interna de esas entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen. Dicho de otra manera, son los que regulan la relación de servicio entre los órganos del Estado sus empleados y sus trabajadores. De esta manera la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 87. dice: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo al sindicato correspondiente". De igual manera, el artículo 49 del propio ordenamiento nos habla de que "en cada dependencia se expedirá un Reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará de común acuerdo".

Ahora bien pasaremos a tratar lo que es el Concepto de Reglamento Administrativo, y el maestro Miguel Acosta Romero, nos dice que: "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la Ley emanada del congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".

Dado lo anterior podemos decir que, desde el punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella; por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica general, pero no obstante que tienen ésa característica común, ambos se separan en cuanto a su finalidad. Y la finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

En México, como ya se comentó, la facultad legislativa está concedida a través de un procedimiento que señalan los artículos 71 y 72 de la Constitución y no hay una lista de materias específicas que sean reserva de la ley, puesto que los principios consignados en la propia Constitución, sólo pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el procedimiento señalado y el Presidente no puede, en sus reglamentos, desarrollar bases de la Constitución, puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso.

La facultad reglamentaria, se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia menciona que, corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no se puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo.

En conclusión, en México, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión.

La facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. (Para el caso de los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales.

El reglamento es uno de los tantos medios a través de los cuales el presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer su exacta observancia es otra; ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: órdenes, acuerdos, decretos circulares, memoranda, oficios, decisiones, resoluciones e inclusive operaciones materiales cuya finalidad es, precisamente, la apuntada, ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, o sea, que el reglamento constituye un medio de los muchos con que cuenta el Ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere la fracción I, del artículo 89 Constitucional.

Como ya quedó asentado, el reglamento es una norma que expresamente, aunque suene repetitivo, norma la conducta o los lineamientos que se deben seguir dentro del ámbito del que se trate dicho reglamento, por parte de los sujetos a que se refiere

dicha norma, debiendo ser expedido dicho reglamento por el Poder Ejecutivo, y de que siempre será para reglamentar una ley. Por lo que hace al tema central de este trabajo, que versa sobre la policía preventiva, haremos mención que, conjuntamente con la Ley de Seguridad Pública, que actualmente es aplicable, de igual manera se encuentra vigente el antiguo Reglamento de Seguridad Pública para el Distrito Federal, siempre y cuando no se oponga a los preceptos contenidos en la Ley antes citada.

3.2 LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley de seguridad pública que actualmente nos rige, fue publicada el 12 de julio de 1993, ya a partir de entonces, no ha sufrido modificaciones, de entre su articulado más sobresaliente, solo mencionare algunos de los que consideramos más importantes, y no porque el resto carezca de importancia, sino que, para el tema que estamos tratando, amerita que hablemos de ellos.

Artículo 1º.- La presente ley es de orden público e interés general y tiene 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.

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

- a)- Mantener el orden público;
- b)- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- c)- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- d)- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos;
- e)- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

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

Artículo 3º.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I.- Departamento. Al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo.

**ESTA TESIS NO HALE
DE LA BIBLIOTECA**

II.- Delegaciones: a las delegaciones del Departamento de Distrito Federal;

III.- Procuraduría: a la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;

IV.- Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;

V.- Programa: al programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;

VI.- Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y a la Policía Complementaria del Distrito Federal;

VII.- Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a las que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

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

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

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

I.- La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y

II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

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

Artículo 11 - El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deben realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Artículo 12 - Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del Programa.

Artículo 13 - El programa debe guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y se sujetará a las previsiones contenidas en el mismo y contendrá, entre otros, los siguientes puntos:

I.- El diagnóstico que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal;

II.- Los objetivos específicos a alcanzar;

III.- Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;

IV.- Los subprogramas específicos, incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la Administración Pública Federal

o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales, y

V.- Las unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del programa, el Departamento y la Procuraduría llevarán a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se considerarán también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

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

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;

II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;

III.- Respetar y proteger los Derechos humanos;

IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y sus bienes;

V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;

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

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

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

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

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

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, 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 las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

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

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

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

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

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

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

Como es de observar, tanto la Ley de Seguridad Pública así como el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, rigen las normas que deben de acatar los integrantes de dicha corporación, por lo que la transgresión a dichos preceptos en ellos contenidos, los hacen acreedores a las sanciones que de igual manera establecen los articulados antes citados, e incluso, en ciertos casos dichas sanciones son previstas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público o por las leyes penales, según sea la falta cometida. De igual manera, los ciudadanos en general, debemos de respetar tanto los reglamentos así como las leyes que nos rigen, para en su caso no ser sancionados por los representantes de la ley que en este caso son la policía, tanto preventiva como la de vialidad.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES

Para que iniciemos a tratar este punto, diremos de manera somera que:

Sea que nos declaremos adictos a la tesis aristotélica elemental en materia política, es decir, aquella que asienta que el hombre es un ser esencialmente sociable (zoon politikon), o sea que aceptemos la doctrina de Rousseau, para quien la existencia aislada e individual del ser humano procede a la formación social, lo cierto es que no -

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

Como es de observar, tanto la Ley de Seguridad Pública así como el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, rigen las normas que deben de acatar los integrantes de dicha corporación, por lo que la transgresión a dichos preceptos en ellos contenidos, los hacen acreedores a las sanciones que de igual manera establecen los articulados antes citados, e incluso, en ciertos casos dichas sanciones son previstas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público o por las leyes penales, según sea la falta cometida. De igual manera, los ciudadanos en general, debemos de respetar tanto los reglamentos así como las leyes que nos rigen, para en su caso no ser sancionados por los representantes de la ley que en este caso son la policía, tanto preventiva como la de vialidad.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES

Para que iniciemos a tratar este punto, diremos de manera somera que:

Sea que nos declaremos adictos a la tesis aristotélica elemental en materia política, es decir, aquella que asienta que el hombre es un ser esencialmente sociable (zoon politikon), o sea que aceptemos la doctrina de Rousseau, para quien la existencia aislada e individual del ser humano procede a la formación social, lo cierto es que no -

se puede concebir al sujeto fuera de la convivencia con sus semejantes. La vida en común es, pues, un hecho y un supuesto indiscutible. Ahora bien, haciendo abstracción de la actividad moral o meramente subjetiva del hombre, cuya identidad constituye en ella los dos extremos de las relaciones que se formen al respecto, externamente, en su constante y continuo contacto con sus semejantes, la persona siempre está en relación con éstos. Por ende, podemos decir que la vida en común, que la convivencia humana, son sinónimos de relaciones sociales entre los miembros de una determinada sociedad.

Y toda vez que el hombre es un ente social y que se encuentra sujeto a la voluntad del conglomerado o sociedad, y esta a su vez a la del Estado, ya que, de la importante misión que tiene que realizar ese poder social, cuyo titular es el Estado como organización formal jurídico-política de la sociedad humana y cuya depositaria es ésta (de acuerdo con las doctrinas actuales generalmente aceptadas), se desprende con evidencia una de sus características fundamentales, a saber: la de ser soberano.

La soberanía, cuyo término deriva de la conjunción "super-omnia", o sea sobre- todo, es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada por dentro de la sociedad humana, que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno.

La soberanía popular, llamada así porque es en el pueblo en quien efectivamente radica, según las doctrinas modernas, es, como dijera Jellinek, aquella potestad suprema " que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es el poder supremo e independiente".

Sin embargo, la soberanía, como potestad suprema del Estado, no es ilimitada, sino que está sujeta a restricciones; mas éstas no provienen de una imposición, de un poder ajeno y extraño a ella, sino que obedece a su propia naturaleza. En efecto el pueblo, siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y se obliga a no transgredir, en una palabra se autolimita. Además, existiendo la necesidad de que su vida adopte la forma que más le convenga, selecciona él mismo la manera de constituirse y el sistema de su funcionamiento, es decir, se autodetermina. Los atributos de auto-limitación y auto-determinación son inherentes a la soberanía e implican la negación misma de la arbitrariedad, al traducirse en la creación de un orden de derecho.

Pues bien, es el propio Estado el que se autolimita en cuanto al poder que le es inherente para cumplir sus fines, evidentemente que esta autolimitación se traduce en una serie de restricciones jurídicas impuestas a la actividad de las autoridades estatales. Por tal motivo, la soberanía, por lo que ve al Estado, implica una autolimitación en los términos ya indicados, y por lo que concierne a las autoridades, una limitación a su actividad desplegada en ejercicio del poder estatal.

Por otra parte, e independientemente de las consideraciones anteriores, las garantías individuales, que con mejor denominación deben llamarse "garantías del gobernado", denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático. Dicho principio no es sino el de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos a Derecho.

Parece ser que la palabra "garantía", proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguarda" o "apoyo". Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

Jellinek clasifica las "garantías del derecho público" en garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, los elementos que se dan en la dinámica de la sociedad; garantías políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de la división de poderes; y jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer efectivas las normas de derecho objetivo.

Don José Natividad Macías, habla de las garantías distintas de las individuales, tales como las "sociales" y las "políticas", afirmando que estos tipos se encuentran dentro de la estructura y el funcionamiento de los poderes del estado.

Fix Zamudio sostiene que "sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos Constitucionales, aclarando inmediatamente que para él existen dos especies de garantías: Las fundamentales (individuales, sociales e institucionales) y las de la Constitución ("para los métodos-

procesales, represivos y reparadores que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido"). Agrega dicho autor que "garantías fundamentales son las establecidas por los primeros veintiocho artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente están también las reguladas para determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como "garantía de justicia". "Por el contrario, continúa, las garantías de la Constitución Mexicana son los procesos establecidos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre los Estados y las Federación, o los estados entre sí) y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios), que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador.

Don Alfonso Noriega C., identifica a las garantías individuales con los llamados "derechos del hombre", sosteniendo que estas garantías "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.

En atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea "garantía" dentro del campo del derecho, nosotros prescindiremos de los múltiples significados que tienen, para contraer el concepto respectivo a la relación jurídica de supra a subordinación de que vamos a hablar, y de la que surge el llamado "derecho público subjetivo" del gobernado y que equivale, en cierta medida, al "derecho del hombre" de la Declaración Francesa de 1789 y de nuestra Constitución de 1857.

En otras palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental, las "garantías individuales" implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por "derechos del gobernado" frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, "garantía individual" y "derecho del gobernado", se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la constitución de 1857.

A nuestro entender, sin embargo, no puede identificarse la "garantía individual" con el "derecho del hombre" o el "derecho del gobernado", como se puede confundir el "todo" con la "parte", lo que creemos demostrar con las consideraciones que informan este capítulo.

En la vida de cualquier estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados.

Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos; y si esta normación se consagra por el derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos.

Por lo que respecta a las relaciones de supra o sub-ordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Ahora bien, cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas "garantías individuales".

Ahora bien, los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de "garantías individuales" por modo indebido y a consecuencia de un trasunto histórico de la ideología individualista y liberal que hasta antes de la carta de Querétaro había sustentado en México la ordenación jurídica y la política estatal. El adjetivo "individuales" no responde a la índole jurídica de las garantías consagradas en la Constitución. Éstas no deben entenderse consignadas sólo para el individuo, sino para todo sujeto que, en los términos ya anotados, se halle en la posición de gobernado. Tomando en cuenta este concepto, se concluye que las garantías constitucionales, impropriamente denominadas "individuales", son susceptibles de disfrutarse por todo sujeto que se encuentre en la expresada situación, ya que dichas garantías no son sino exigencias ineludibles que debe observar todo acto de autoridad para ser constitucionalmente válido frente al sujeto que se llama gobernado.

En resumen, las garantías que con el título de "individuales" instituye nuestra Constitución, propiamente se refiere a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado en los términos en que expusimos este concepto. Por lo que ahora veremos los sujetos y el objeto de las partes que conforman esta relación.

a)- Sujeto activo. Este concepto está íntimamente ligado al de "acto de autoridad". En efecto, frente a cualquier persona se pueden desempeñar diferentes actividades tanto por los particulares como por los órganos estatales, formándose en el primer caso las llamadas "relaciones de coordinación" ajenas a la garantía individual. Cuando el acto que un órgano de Estado realice frente a una persona no sea unilateral, imperativo ni coercitivo, es decir, cuando no sea de una autoridad en los términos en que hemos expuesto esta idea, las relaciones respectivas que entre ambos sujetos se entablan no son de supra a subordinación, esto es, de gobierno, sino también, como en la hipótesis anterior, de coordinación, pues la entidad estatal, a través de dichos órganos, no operan imperativamente, sino como particular buscando la colaboración voluntaria de su co-sujeto mediante la concertación de actos bilaterales de diversa índole. Consecuentemente; por "gobernado" o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva.

b)- Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual esta integrada, ya lo mencionamos, por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo. Estas, según también aseveramos, son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio, siendo el Estado sujeto pasivo mediato de la relación de derecho respectivo.

Por ende, el gobernado, titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de éstas inmediata o directamente frente a las autoridades estatales y mediata e indirectamente frente al Estado, el cual como persona moral de derecho público, que es, tiene que estar representado por aquéllas, quienes a su vez, están dotadas del ejercicio del poder de imperio es su distinta esfera de competencia jurídica.

c) - El objeto.- La relación jurídica que existe entre los sujetos mencionados genera, para éstos, derechos y obligaciones que tienen un contenido especial. En efecto, las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia los derechos y obligaciones que implica o genera la relación entre gobernados y gobernantes o entre aquellos y el Estado tienen como esfera de gravitación esas prerrogativas sustanciales del ser humano, considerándose como aquellas la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Pues bien, al crear el Estado por conducto del orden jurídico, las garantías individuales en beneficio de los gobernados, en algunos correlativamente impone a éstos determinados deberes que cumplir en aras de la sociedad. De esta manera surgió la idea o concepto de obligación individual pública, que puede definirse como un conjunto de prestaciones positivas o negativas impuestas al gobernado en favor del Estado. En nuestro sistema Constitucional encontramos, al lado de las garantías individuales propiamente dichas, obligaciones individuales públicas que el gobernado

contrae en beneficio del Estado o de la sociedad. Así por vía de ejemplo, el artículo 5º Constitucional, al consignar la garantía de la justa retribución por trabajos desempeñados, impone correlativamente al gobernado la obligación de prestar los servicios militares, de jurados, etc., obligación que implica una excepción a la libertad de trabajo que consagra el precepto anteriormente invocado.

En conclusión, junto a las garantías individuales propiamente dichas, nuestra Ley Fundamental, en múltiples casos que por ahora sería inoportuno tratar, impone al gobernado determinadas obligaciones en favor del Estado o de la sociedad y que se traducen genéricamente en prestaciones positivas o en abstenciones.

Por lo que, siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía Constitucional (consignado en el artículo 133 de la Ley Suprema), en cuanto tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales, que forman parte integrante de la Constitución, están, como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario (o sea, por el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal y para el Distrito Federal, y por las legislaturas de los Estados), sino por un poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental.

Ahora veremos a las autoridades competentes para reglamentar las garantías individuales. En caso de que sea la propia Constitución la que prevea la reglamentación de cualquier precepto que establezca una garantía individual, evidentemente que la autoridad a la que incumbe la facultad reglamentaria será la señalada en la Ley Fundamental. Ahora bien, cuando en ésta se emplee la locución "Ley" como medio para dicha reglamentación, indiscutiblemente que el ordenamiento reglamentario deberá ser un estatuto legal en sentido material y formal, es decir, un acto jurídico creador de situaciones abstractas, generales e impersonales realizado por un órgano legislativo (Congreso de la Unión o legislatura local, según el caso). Por otra parte, si la Constitución sujeta el goce de un derecho público subjetivo a las disposiciones que se contengan en algún "reglamento", o sea, en un estatuto que carezca de aspecto formal de una ley, la reglamentación de la garantía individual correspondiente a que tal sujeción equivalga, incumbe al órgano investido con la facultad correlativa, es decir, al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados.

Garantías Sociales

Una vez visto lo que son las garantías individuales, pasaremos a tratar lo que son las garantías sociales, su concepto y naturaleza.

Al igual que la garantía individual, la garantía social también se revela como una relación jurídica, mas los elementos distintivos de ambas difieren. Al respecto señalaremos que determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa. Por ende, al crearse dichas medidas por el Estado mediante conductos normativos, o sea, al establecerse las garantías sociales, que es como jurídicamente se denomina a estos medios tutelares, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales -

favorecidos o protegidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. En vista de esta circunstancia, los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes de poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica. De lo anterior se deduce, pues, que esta relación jurídica solo se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo (capital u por un lado y trabajo por el otro). A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado.

Pues bien, pasaremos ahora a tratar los sujeto y el objeto de la relación jurídica existente entre el Estado y sus habitantes.

En síntesis, los "sujetos" de la relación jurídica en que se traduce la garantía social están constituidos, desde el punto de vista activo, por las clases sociales desvalidas, esto es, carente de los medios de producción, en una palabra, por la clase trabajadora, es decir, por aquella que en el proceso productivo tiene injerencia a través de su energía personal o trabajo; y desde el aspecto pasivo, por aquel grupo social detentador de los medios de producción o capitalista, o sea, por aquel que en la producción interviene, no con su labor personal, sino mediante la utilización de los bienes de que es poseedor o propietario.

En cuanto al "objeto" podemos decir, que como toda relación jurídica, la garantía social implica la existencia de derechos y obligaciones para sus sujetos. Dada la naturaleza de la garantía social, que consiste en que ésta es una medida jurídica de preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular (bajo el concepto económico de tales), los derechos que de la relación jurídica respectiva se derivan se originan a favor de los mencionados sujetos activos. Así si se recorre, aunque sea someramente, el artículo 123 Constitucional, que es el precepto que más relevantemente contiene garantías sociales, se inferirá que los derechos que éstas, se derivan se constituyen a favor de los trabajadores y que, en consecuencia, las obligaciones se establecen a cargo de los capitalistas (en el sentido económico de la palabra).

El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular (trabajador y patrón). Señalaremos ahora cuales los principios constitucionales de las garantías sociales, y de manera sencilla diremos que esos principios son de supremacía y rigidez.

Pues bien, traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos que, respecto del Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de gobernados, éste y éstas intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la ley (Juntas de Conciliación y arbitraje,

Secretaría del Trabajo, etc., por lo que se refiere a la materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales.

Como último punto de éste que estamos tratando, diremos que, las garantías sociales y las garantías individuales, no se oponen ni son incompatibles. Si nos hemos planteado el problema de demostrar la compatibilidad que existe entre las garantías individuales y las sociales, es obedeciendo al imperativo que siempre nos ha guiado: defender nuestra Constitución de las críticas y reproches que a menudo se le han dirigido. En efecto, se ha afirmado que nuestra Ley Fundamental es incongruente consigo misma, puesto que, por una parte, consagra garantías individuales y, por la otra, establece garantías sociales, conceptos ambos que muchas veces se oponen, según se asienta, hasta el grado de que en varias ocasiones las segundas hacen nugatorias a las primeras.

Se ha dicho, en efecto, que el artículo 123 Constitucional en sus fracciones II, V, etc., consigna no sólo restricciones a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5o de la Constitución como garantía individual, sino verdaderas prohibiciones para desempeñar cualquier labor bajo las circunstancias y condiciones que las mencionadas fracciones establecen. Generalmente se acude al siguiente caso para demostrar la aparente (para nosotros) contradicción u oposición entre las garantías sociales y las individuales: la antinomia que existe entre la libertad de trabajo como garantía individual y la Ley Federal del Trabajo (arts. 49 de la de 1931 y 395 de la aprobada por el Congreso Federal en diciembre de 1969 y en vigor desde el primero de mayo de 1970), reglamentaria del artículo 123 Constitucional. Se dice que

de acuerdo con el artículo 5º de la Constitución todo es libre para dedicarse a la industria, profesión, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. Por su parte la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones la obligación de no admitir como trabajadores a aquellas personas que no estén sindicalizadas, si es que esta condición, que declara lícito tal ordenamiento, se ha concertado en los contratos colectivos de trabajo. Esta prohibición se ha dicho que es una garantía social porque fortalece el sistema sindical al evitar que una empresa determinada presten sus servicios trabajadores libres cuya posible actuación pudiera menoscabar la fuerza del sindicato y al impedir que en una negociación haya obreros que no pertenezcan a ninguna organización sindical. Se concluye, mediante esas dos situaciones (libertad de trabajo por un lado e imposibilidad de que éste lo preste un trabajador que no sea sindicalizado a una empresa determinada por el otro), que la mencionada garantía social implica una notable restricción a la mencionada garantía individual en cuanto que la primera impone como requisito insuperable para que una persona pueda laborar en una negociación determinada, el consistente en la necesaria pertenencia al sindicato respectivo.

Para elucidar tal problema evidentemente tenemos que recurrir a la naturaleza jurídica de ambas especies de garantías. Así, sin dicha naturaleza es completamente disímil, si implica situaciones de derecho diversas, si entraña hipótesis jurídicas diferentes, entonces no son contradictorias ni opuestas, pues la contradicción y la oposición lógicamente sólo existen en el caso en que las cosas entre las que aquéllas se observen, correspondan a un mismo objeto o participen de caracteres comunes.

Por lo tanto, la contradicción, solo surge cuando se afirma y niega al mismo tiempo un predicado respecto de una misma cosa, en relación con una semejante situación; o cuando entre dos objetos, ideas, conceptos, etc., semejantes, se atribuye a uno un -

calificativo o una estimación determinados y se niegan éstos respecto de otro, naturalmente dentro de un mismo punto de vista o elemento lógico, común a ambos. (Por ejemplo, si se dice que tanto el hombre como el animal son seres vivientes – elemento o predicado común -, habrá contradicción cuando posteriormente se niegue a alguno de ellos ese carácter y se afirme respecto del otro.) Cuando el predicado de dos objetos, conceptos, etc., no lo constituye un elemento o atributo común, no surgirá la contradicción, puesto que se tratará de dos cosas diferentes con peculiaridades también distintas.

Por lo que podemos concluir, que las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares.

Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino a otra clase social más pudiente, materialmente hablando, y a sus miembros singulares. Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es mucho más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares, que estén colocados en una cierta situación jurídica y económica.

Antes de entrar de lleno al análisis del artículo 14 Constitucional, y subsecuentes, esbozaremos brevemente lo que es la "seguridad jurídica", por lo que iniciaremos diciendo que. En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado, en el ejercicio del poder de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o entidad moral.

Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tienen como finalidad inherente, imbuída, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc. Dentro de un régimen jurídico, esto es, dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Como ya quedó anotado, líneas anteriores, tal pareciera que, tanto las garantías individuales así como las garantías sociales, se oponen, pero para poder mencionar si son contradictorias o no lo son, debemos ir a la esencia de lo que el legislador plasmó, por un lado, y por lo que corresponde a la primera garantía mencionada, que todo habitante tuviera igualdad de derechos ante los poderes de Estado, dicho de otra manera, que las leyes fuesen aplicadas por igual para todos, de la misma manera, que cualquier ciudadano, pudiese interponer los recursos correspondientes cuando

en la aplicación de dichas normas se vieran afectados sus intereses, tanto como personas físicas, como personas morales.

En lo que respecta a la segunda de las garantías ya mencionadas, diremos que en todas, o en casi todas, para no herir susceptibilidades, las sociedades de cualquier lugar, existen, tanto estratos sociales pudientes, y los que subsisten con el esfuerzo de su trabajo diario, es decir, la clase trabajadora, y es en este sentido, se pudiera afirmar que se refería a los obreros, ya que ésta clase es la que menos recursos económicos tiene, y la protege, del que detenta el capital, o sea del patrón. Por eso nos atrevemos afirmar que el espíritu del legislador fue precisamente, ese, el de apoyar a la clase social más desprotegida.

3.3 ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

Este precepto reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden Constitucional, a tal punto que a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho. Asimismo, en la historia del Derecho Constitucional, el artículo 14 ha implicado la materia de muy interesantes polémicas entabladas por los juristas más granados de nuestro foro, tales como Vallarta, Lozano, Rabasa, Mejía, Vega entre otros. El artículo 14 Constitucional es un precepto complejo, es decir, en él se implican cuatro fundamentales garantías individuales que son: la de irretroactividad legal (párrafo primero), la de audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero) y la legalidad en materia civil (lato sensu) y judicial administrativa (párrafo cuarto).

Por lo que ahora nos enfocaremos a lo que es la "garantía de irretroactividad de las leyes". Esta garantía está concebida en el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Suprema en los siguientes términos:

"A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Al interpretar dicha disposición Constitucional surge de inmediato esta pregunta: ¿cuándo una ley es retroactiva y, por ende, cuándo es inconstitucional por causar un perjuicio (daño, afectación, lesión, etc.), a alguna persona

El problema de la irretroactividad legal se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo, o sea, que se traduce en la cuestión consistente en determinar, en presencia de dos leyes, una antigua, que se supone derogada o abrogada, y otra nueva o vigente, actual, cuál de las dos debe regir a un hecho, acto, fenómeno, estado, situación, etc. En otras palabras, la retroactividad legal importa por necesidad lógica esta otra cuestión: la supervivencia de la ley derogada o abrogada para regular la materia sobre la que la ley nueva o vigente pretende operar. Por ende, la referencia hacia el pasado de una ley actual no en todo caso se ostenta como aplicación legal retroactiva, sino sólo cuando se elimina dicha supervivencia de la norma jurídica que debe seguir conservando su validez reguladora en determinadas hipótesis concretas, no obstante su derogación o abrogación; o en ausencia de una norma positiva anterior, cuando se altera un estado jurídico preexistente.

Para constatar si una ley adolece del vicio de retroactividad o no, hay que tomar en cuenta la naturaleza del objeto de regulación. Una norma jurídica es evidentemente retroactiva cuando se aplica a un hecho simple y ya consumado con anterioridad a su vigencia, esto es, a un acontecimiento que no genera consecuencias jurídicas que -

tengan verificativo dentro del periodo de normación de la ley y que se ha realizado plenamente con antelación a éste (facta praeterita). Sin embargo, un hecho jurídico, bajo las condiciones expuestas, rara vez acontece en la práctica. Por lo general, todo suceso, aunque sea instantáneo en su realización plena, produce variados efectos jurídicos que pueden realizarse durante la vigencia de una ley que aún no regía en el momento en que aquél tuvo lugar (facta pendentia).

Así, por ejemplo, puede suceder que un delito se cometa antes de la vigencia de una ley que aumente la penalidad respectiva. En este caso, el hecho (delito) se produjo antes que la norma de que se trata y la consecuencia del mismo (penalidad), debe tener lugar durante el periodo de regulación de aquélla. Si al hecho delictivo se imputara la penalidad establecida por la nueva ley, ¿ésta sería retroactiva?

Por otra parte, hay multitud de actos jurídicos que crean para los sujetos interesados en ellos, una situación de derecho definida, que no es momentánea, sino que, por el contrario, se prolonga permanentemente durante un lapso determinado. Puede acontecer que mientras subsista esa situación o estado jurídico, entre en vigor una ley que los regule diferentemente a la normación instituida por la ley anterior. ¿Sería la primera retroactiva si se aplicase?

Puede suceder, además que una norma legal no vigente al celebrarse un acto jurídico, modifique, en cambio, las consecuencias naturales de derecho que éste produzca o tienda producir. Dicha norma ¿adolece del vicio de retroactividad?

Los ejemplos podrían multiplicarse, nos concretamos a señalar las hipótesis más relevantes en que respecto de un mismo acto en sus consecuencias o efectos jurídicos naturales o por lo que concierne a una situación de derecho permanente, no momentánea, pueden tener aplicaciones dos leyes: la antigua y la nueva y, por lo tanto, en que puede hablarse de retroactividad de ésta última.

A continuación pasaremos a tratar brevemente las distintas soluciones al problema de la retroactividad.

La teoría clásica nos dice que para brindar un criterio con el fin de determinar cuándo una ley es retroactiva en las hipótesis en que no se trate de hechos o actos simples (sin consecuencias jurídicas de realización constante y reiterada) y ya consumados, la teoría clásica, que sobre el particular se ha elaborado y cuyo principal exponente es Blondeau, parte de la distinción entre los derechos adquiridos y las meras expectativas de derechos. Para esta teoría, "los derechos adquiridos son los que han entrado en nuestro dominio formando parte de él, y que no nos puede arrebatar aquel del que los tenemos".

Por otra parte, aplicando en su rigor las ideas sostenidas por la teoría clásica, un derecho condicional, como lo hace notar Paul Roubier, siempre sería afectado por una ley nueva, no vigente en el momento en que el acto causal se hubiese celebrado, sin ser retroactiva. En efecto, los derechos condicionales no son derechos adquiridos, obviamente, porque su existencia depende de un acontecimiento futuro e incierto (condición), no pudiendo entrar, por mayoría de razón, al patrimonio de una persona mientras tal condición no se realice, permaneciendo, por tanto, en la esfera de meras expectativas.

“En otras palabras, una ley será retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual se supone tuvo verificativo bajo el imperio de la ley anterior. Por el contrario, una ley no será retroactiva cuando se aplique a un hecho realizado durante su vigencia, para cuya justificación o no justificación, no se tenga que acudir al acto generador celebrado bajo el imperio de la norma abolida, sino que pueda ser analizado independientemente de su causa jurídica”. 15

Por lo que, en atención a la diversidad de soluciones dadas al problema de la retroactividad legal, y tomando en cuenta que ninguna de tales soluciones es apta para decidir, en la práctica, todos los casos concretos de conflictos de leyes que se presentan, la actitud más razonable que se puede asumir, sin que por ello deje de ser acomodaticia, sería la de invocar, con vista a cada cuestión real que se presente, la tesis o teoría que más se aproxime a la decisión verdadera.

Por lo que corresponde a la jurisprudencia de la Suprema Corte en materia de retroactividad ha adoptado el criterio vago e impreciso de la doctrina clásica de los derechos adquiridos; según puede verse de las siguientes tesis que ha continuación transcribimos:

“Para que una ley sea retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial”. 16

15 Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. Méxco. 1980. P. 525.

16 Apéndice al tomo L, págs. 226 y 227, en relación con la tesis jurisprudencial 921 in fine, del Apéndice al tomo CXVIII. (Tesis 162 de la compilación 1917-1965, y 160 del Apéndice 1975, Materia General.

“ La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos ya, y según los tratadistas, los derechos que se deriven directamente de un contrato, son derechos adquiridos.” 17

Independiente a lo anterior, existen las siguiente hipótesis generales, aceptadas pudiéramos decir, n mine discrepante, por los juristas, en que una disposición legal es retroactiva:

a)- Cuando se alteren las condiciones, requisitos o elementos de existencia de un acto, hecho o situación jurídica. En este caso, la ley nueva afecta a un algo jurídico realizado con anterioridad a su vigencia, afectación que puede operar directamente o bien mediante la regulación de algunos de sus efectos;

b)- cuando se afecten los derechos o las obligaciones producidos durante la vigencia de la ley nueva, derivados de actos, hechos o situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la misma, siempre y cuando la autoridad que aplique dicha norma, para declarar procedentes o improcedentes las causas legales de la afectación, deba recurrir a la apreciación de la causa del objeto o materia afectada (tesis de Coviello).

17 Apéndice al tomo L , págs. 226 y 227.

Por lo que corresponde a la, no retroactividad de las leyes, se ha consignado en nuestro artículo 14 Constitucional como contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente. Ese derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa, la consistente en que toda autoridad del Estado está impedida para aplicar una ley retroactivamente en perjuicio de persona alguna. De la manera en que está concebida la disposición Constitucional que contiene la garantía de no retroactividad de las leyes, colegimos que se trata de una garantía contra su aplicación por las autoridades del Estado y no contra su expedición, tal como se consagró en el artículo 14 de la Constitución de 1857.

En relación con esta diferencia de efectividad de garantía de no retroactividad de la ley, estimamos que la prevención correspondiente involucrada en la Constitución vigente es más operante que la contenida en la Ley fundamental de 1857. En efecto, en ésta, la prohibición Constitucional atañía exclusivamente al Poder Legislativo Federal o al Local; por tanto, cuando no se tratara de leyes auto-aplicativas, cualquier autoridad administrativa o judicial podría aplicar una disposición legal retroactivamente, ya que la garantía respectiva no se estableció contra su aplicación. En cambio, bajo la actual Ley Suprema, si bien el Poder Legislativo Federal o local no está impedido para expedir leyes con carácter retroactivo, ninguna autoridad Estatal tiene facultad para aplicar ley alguna retroactivamente en perjuicio personal. Por ende, bien puede haber una ley que adolezca de ese vicio (lo que únicamente es dable tratándose de leyes auto-aplicativas, como ya se dijo) y sea inocua si no se aplica a ningún sujeto por prohibirlo así el artículo 14 Constitucional en su primer párrafo.

Sobre el particular, la Suprema Corte ha asentado:

“Al establecer el artículo 14 Constitucional como garantía del individuo, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, no debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador por el acto de expedir la ley, sino que también comprende a la autoridad que hace la aplicación de ella en un caso determinado, porque así permiten interpretarlo los conceptos mismos de la disposición Constitucional que se comenta, ya que al igual que la primera de esas autoridades puede imprimir retroactividad al ordenamiento mismo haciendo que modifique o afecte derechos adquiridos con anterioridad, la segunda al aplicarlo hace que se produzca el efecto prohibido”.¹⁸

Por lo que se refiere a la “garantía de audiencia”, diremos que es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 Constitucional que ordena:

“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

18 Informe correspondiente al año de 1945, p. 157.

Como se puede advertir, la garantía de audiencia esta contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretende privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición Constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Dicho de mejor manera el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Por lo que, la garantía de audiencia, solo se formará mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas. Por lo que se refiere a la titularidad de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero Constitucional. Y por último, mencionaremos de manera muy concisa que, los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, conforme a lo señalado por el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

Ahora veremos lo relacionado a la "garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal", que está señalada en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional.

Esta garantía de seguridad esta concebida en los siguientes términos: “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.”

Dicha garantía tiene como campo de vigencia la materia procesal penal e implica el tradicional principio de legalidad que se enuncia nulla poena, nullum delictum sine lege. Este postulado establece la bifurcación de la legalidad sobre dos elementos: los delitos y las penas. A virtud de él, por consiguiente, un hecho cualquiera, que no esté reputado por la ley en su sentido material como delito, no será delictuoso, o sea, susceptible de engendrar una penalidad para el que lo cometa. En el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional, dicho principio de legalidad, en la estimación delictiva de un hecho humano, no se contiene expresa y directamente. Sin embargo, por inferencia jurídica, a través de la interpretación del concepto legal de “delito”, podemos considerarlo involucrado en la mencionada disposición Constitucional. Además agregaremos que, para asegurar la garantía de la “exacta aplicación de la ley” en materia penal, el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional prohíbe la imposición de penalidad por analogía y por mayoría de razón.

Como punto final de este apartado que estamos tratando, haremos mención de las “garantías de legalidad en materia jurisdiccional civil”, misma que se encuentra inserta en el cuarto párrafo del artículo 14 Constitucional, el cual establece:

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.”

Como es de apreciarse, el acto de autoridad condicionado por la expresada garantía de legalidad, es la sentencia definitiva, o sea, la resolución jurisdiccional que dirima el conflicto jurídico substancial o fundamental en un juicio, Sin embargo, por extensión jurisprudencial, revelada en multitud de casos concretos cuyas ejecutorias sería prolijo mencionar, la Suprema Corte ha reputado como actos procesales condicionados por la citada garantía no solo los fallos de fondo, sino a las decisiones interlocutorias y además autos o proveídos en un juicio. Es más, tal extensividad se deriva del principio de legalidad genérico, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto, toda resolución judicial, aunque no sea resolución definitiva, debe fundarse en la norma jurídica aplicable.

Por lo que se refiere al tema tratado en este apartado, mencionaremos que, el artículo 14 Constitucional, nos señala una serie de requisitos que las autoridades deben de cumplir para reputar de legales sus actos, no obstante, de estos requisitos, en ocasiones estas autoridades, no cumplen con ellos, ya sea por ignorancia, ya sea por intereses creados. No obstante diremos que también es cierto que, ante las terribles cargas de trabajo que tienen la mayoría de las dependencias en este caso, del Gobierno del Distrito Federal, tienen, los asuntos a su cargo no son diligenciados con toda la atención que los distintos casos requieran, sobre todo en los casos del orden criminal en los que le va de por medio la libertad de los sujetos a los que se les sigue proceso. Como dato aclaramos, que no pretendemos minimizar los demás casos en las diversas ramas del derecho en que puedan darse estas irregularidades, ya que, consideramos que las personas se podrán quedar sin su fortuna, pero sin su libertad, jamás, por lo que por último diremos que.

Mencionaremos que los cuatro principios que señala el artículo citado en el párrafo anterior, revisten vital importancia, siendo estos: La Garantía de la no retroactividad de las Leyes; La Garantía de Audiencia; La Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley y. La Garantía de Legalidad.

3.4 ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL

El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparte mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la “garantía de legalidad” que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que este pertenezca.

Es por ello por lo que, sin hipérbole, se puede afirmar que el alcance ampliamente protector de artículo 16 Constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan libremente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

La primera parte del artículo 16, ordena textualmente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Como se ve, la disposición Constitucional transcrita contiene varias garantías de seguridad jurídica; por ende, nos referiremos, siguiendo el orden de exposición en que están consignadas, a cada una de ellas, una vez que hayamos estudiado los supuestos de operatividad, los cuales son: la titularidad de las mismas, el acto de autoridad condicionado por ellas y los bienes jurídicos que preservan. Por lo que a continuación analizaremos de manera breve cada una de ellas.

“Titularidad de las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 Constitucional.”

El término “nadie”, que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a “ninguna persona”, “ningún gobernado”.

Por ende, interpretando a contrario sensu la disposición Constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de la autoridad, abstracción hecha de sus atributos personales, tales como la nacionalidad, la religión, la situación económica, etc. A través del concepto “nadie”, consiguientemente, y corroborando la extensión tutelar que respecto a todas las garantías individuales origina el artículo primero de la Constitución al referir el goce -

de ellas a todo individuo, de lo que sucede el precepto que comentamos protege a toda persona, a diferencia en algunos sistemas constitucionales extranjeros, en que las disposiciones equivalentes solo alcanzan a los nacionales. De esta guisa, la pretendida universalización de las garantías de la persona frente al Estado y a sus autoridades por la que pugna la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" de diciembre de 1948, con mucha antelación y obedeciendo a un acendrado espíritu humanitario, cristalizó en México en instituciones constitucionales no sólo por lo que ve la carta de Querétaro, sino la Ley Fundamental de 1857.

"Acto de autoridad condicionado por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 Constitucional"

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 Constitucional mediante las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 Constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa), las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución.

En síntesis los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte de artículo 16 Constitucional, son todos los posibles imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);

En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);

En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).

“Bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 Constitucional”

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a sus papeles o a sus posesiones.

A través del elemento persona, el acto de molestia puede afectar no solamente a la individualidad psico-física del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su personalidad jurídica propiamente dicha. En efecto, el concepto de "persona" desde el punto de vista jurídico, se establece en atención a la capacidad imputable al individuo, consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada, como supuesto, la misma individualidad psico-física. En consecuencia, no todo individuo es una persona desde el punto de vista del derecho, puesto que, para adquirir esa calidad, se requiere que jurídicamente se le reputé dotado de la citada capacidad.

Conforme al artículo 16 Constitucional, el acto de molestia, condicionado por las garantías que dicho precepto contiene, afecta a la persona jurídica en caso que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la personalidad genérica por modo abstracto o que sean inherentes a una determinada categoría general de sujetos, dentro de la que el particular se encuentra comprendido. Esta hipótesis de la afectación se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le reduzcan las potestades inherentes a su ser jurídico, impidiéndole el ejercicio de las facultades correspondientes.

En conclusión, el gobernado, y a través de su "persona", es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

a)- Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psicofísica propiamente dichas e inclusive su libertad personal;

b)- Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);

c)- Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.

Con vista a los antecedentes históricos de nuestro artículo 16 Constitucional, el "domicilio" del gobernado equivale a su propio hogar, es decir, a su casa o habitación particular donde convive con su familia.

Sin embargo, podemos decir que la connotación de dicho bien jurídico se refiere igualmente a los diversos lugares a que aluden los artículos 29 y 33 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que la afectación que a través de dicho elemento puede experimentar el gobernado, es factible que se realice en las distintas hipótesis que a continuación mencionamos:

a). En el sitio o lugar en que la persona tenga establecido su hogar, esto es, su casa-habitación donde conviva con sus familiares, comprendiéndose en él todos los bienes que se encuentren dentro de ella, los cuales, por tal motivo pueden constituir la materia del acto de molestia;

b). En cuanto a las personas morales, el sitio o lugar en donde se halle establecida su administración, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 del Código Civil.

Bajo la denominación de "papeles" a que se refiere el artículo 16 Constitucional, se comprenden todos los documentos de una persona, es decir todas las constancias escritas de un algún hecho o acto jurídico. La razón de ser de la tutela que a dicho elemento imparten las garantías de seguridad jurídica contenidas en el mencionado precepto, estriba en poner a salvo de cualquier acto de molestia, especialmente de los cateos arbitrarios, la documentación del gobernado y que pueda servir de base a propósitos bastardos e inconfesables para comprometerlo en cualquier sentido.

Es por ello por lo que los "papeles" de una persona gozan de un régimen propio de preservación Constitucional, al permitirse los cateos sólo en los casos y en los términos consignados por el artículo 16 de la Ley Suprema.

En lo que respecta a los "bienes muebles e inmuebles" que se encuentren bajo el poder posesorio de una persona se protegen frente a actos de molestia a través del elemento "posesiones", pudiendo ser el afectado tanto el poseedor originario como el derivado, pero nunca el simple detentador. Análogamente a lo que acontece tratándose a la contravención de la garantía de audiencia implicada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 de la Ley Fundamental, cuando el acto de molestia afecta las "posesiones" del gobernado, sólo debe suscitar la cuestión de determinar si dicho acto de autoridad se ajustó o no a las exigencias en que tales garantías se traducen, sin poderse discutir ni dirimir controversias que versen sobre la legitimidad o ilegitimidad, perfección o imperfección, realidad o apariencia de una determinada posesión originaria o derivada, ya que el juicio de amparo, que por infracción al mencionado artículo 16 se promueva, no es el conducto idóneo para resolver conflictos posesorios, como tampoco lo es cuando se entabla por inobservancia de la garantía de audiencia, salvo que, como se dijo en otra ocasión, el acto violatorio, -

consista en una decisión jurisdiccional culminatoria de un procedimiento en el que el presunto afectado haya tenido la debida injerencia y que se hubiere emitido por una autoridad constitucionalmente incompetente o contrariando la ley que deba determinar su sentido.

A continuación veremos lo que es la “Garantía de Competencia Constitucional”

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de “autoridad competente.” El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión consistente en determinar qué se entiende por “competencia” desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

No obstante diversas teorías, la teoría de Vallarta acerca del concepto en que está empleado el término “autoridad competente” en el artículo 16 Constitucional, tanto de la Ley Fundamental de 57 como de la vigente, a sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, y cuyo extracto dice textualmente:

“La competencia Constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales.” “La competencia jurisdiccional no puede resolverse por medio del juicio de garantías, sino en la forma establecida por la ley”.¹⁹

19 Apéndice al tomo XCVII, tesis 223 y 239. Compilación 1917-1965, tesis 64 y 74 del Apéndice 1975, Materia General. Idem, informe de 1977, Segunda Sala, págs. 73 y 74.

Por lo que concierne a la incompetencia de origen, la Suprema Corte ha sustentado el criterio de que no hace procedente el juicio de amparo, al asentar que: " La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas, que incumben constitucionalmente a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resulta notoriamente improcedente.

En conclusión, la garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 Constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación en el gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

"Garantía de Legalidad"

La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico Constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso, según se demostrará a través de la exposición que a este efecto elaboramos.

La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene con la expresión "fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento."

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

a)- En que el órgano del Estado del que tal acto se provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;

b)- En que el propio acto se prevea en dicha norma;

c)- En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;

d)- En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

En efecto, la Suprema Corte ha afirmado que "las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues si así no fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal."²⁰

20 Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación. Tesis 166. Tesis 47 de la compilación 1917-1965. Tesis 46 del Apéndice 1975. Materia General.

“Concepto de Motivación”

La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de lo que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a los que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 Constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Toda la facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ésta. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al caso concreto, o sea, si éste no encaja dentro de aquél, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, que esté legalmente fundado.

“La Motivación Legal y la Facultad”

La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues la leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquélla sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora del artículo 16 Constitucional. La discrecionalidad entraña una potestad

decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad pueda, a pretexto de ejercitar dicha facultad, sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que lo sustenta.

“Concurrencia Indispensable de la Fundamentación y de la Motivación Legales”

Ambas condiciones de validez Constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos, esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 Constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación).

“Garantía de Mandamiento Escrito”

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 Constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la constitución, son violatorias del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar.

“Ahora bien, para que satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 Constitucional, sino que es menester que al particular afectado “se le comunique o se le dé a conocer.” Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad que provenga”.

21

21 Este criterio se contiene en la ejecutoria dictada en la revisión 5078/52, Antonio Ruiz Abascal.

“El artículo 16 Constitucional en su segunda parte establece”

“No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estricta responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.”

Como se ve, el acto de autoridad condicionado por las diversas garantías consagradas en esta segunda parte del artículo 16 Constitucional (orden de aprehensión o detención), tiene como efecto directo la privación de la libertad del sujeto no derivada de una sentencia judicial, o sea, la privación libertaria como un hecho preventivo.

La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en la segunda parte del artículo 16 Constitucional, es la que concierne a que la orden de aprehensión o detención librada en contra de un individuo emane de la autoridad judicial. Este concepto está contenido en el mencionado precepto en su sentido formal, esto es, que por “autoridad judicial” debe entenderse aquel órgano estatal que forme parte del Poder Judicial, bien sea Local o Federal, según el caso.

"El artículo 16 en su tercera parte dispone"

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que habrá de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprenderse y los objetos que se busca, a lo que únicamente ha de limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."

El acto autoritario condicionado por las garantías de seguridad jurídica involucradas en esta tercera parte del artículo 16 Constitucional, estriba en el cateo, o sea, en el registro o inspección de sitios o lugares con el fin de descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, de aprehender a algún sujeto o tomar posesión de un bien.

La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de cateo estriba en que la orden respectiva debe emanar de autoridad judicial en el sentido formal del concepto, es decir, de un órgano autoritario constitutivo del Poder Judicial, bien sea Local o Federal.

En cuanto su forma, dicha orden debe constar por escrito, por lo que un cateo ordenado o dictado verbalmente es violatorio de esta tercera parte del artículo 16 Constitucional.

La orden de cateo nunca debe ser general, esto es, tener un objeto indeterminado de registro o inspección, sino que debe de versar sobre cosas concretamente señaladas en ella y practicarse en un cierto lugar. Además, cuando la orden de cateo lleve aparejado un mandamiento de detención o aprehensión, la constancia escrita relativa debe indicar expresamente la persona o personas que han de ser objeto de estos dos últimos actos.

Por último, la tercera parte del artículo 16 Constitucional contiene, ya no como meras garantías de seguridad jurídica a que se debe condicionar el cateo, sino como obligación impuesta a las autoridades que lo practican, el hecho de que, una vez concluida la diligencia respectiva, se levantará "un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la autoridad" que verifique aquélla.

"Artículo 16 Constitucional en su última parte dice"

Independientemente de las visitas que pueden practicarse en el domicilio de los gobernados provenientes de órdenes de cateo condicionadas por las garantías implicadas en la tercera parte del artículo 16 Constitucional, este mismo precepto faculta a las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias sin previa orden judicial. Es la practica de estas visitas el acto que está condicionado por las garantías de seguridad jurídica contenidas en el último párrafo del artículo 16

Constitucional, que dispone: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

La permisión Constitucional de las visitas domiciliarias practicables por la autoridad administrativa, se establece únicamente bajo la circunstancia de que dichos actos tengan por objeto la constatación del cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares o del acatamiento o desobediencia de las disposiciones fiscales.

De conformidad con esta disposición de nuestra Ley Suprema, el Gobierno del Distrito Federal, dentro de su circunscripción y las autoridades de la administración local en las entidades federativas, están facultadas para penetrar a establecimientos industriales o mercantiles, y aun a domicilios particulares, sin orden judicial, con el fin exclusivo de cerciorarse de la aplicación u observancia efectivas de los diferentes reglamento que regulan las diversas actividades económicas a que pueden dedicarse los gobernados. Por ende, cuando dichas autoridades realicen o pretendan realizar visitas o inspecciones domiciliarias sin que éstas tengan el fin específico precitado, surge una evidente violación al último párrafo del artículo 16 Constitucional, por cuanto se contraviene la garantía de exclusividad en el objetivo de dichos actos, los cuales sólo en atención a éste están constitucionalmente permitidos.

Por lo que corresponder comentar con respecto del artículo 16 Constitucional, diremos que: este artículo, como lo hemos asentado, proveen de una gran protección a los gobernados, encierra una gama de lineamientos que hacen que los derechos de estos no sean tan fácilmente vulnerados por las diversas autoridades ya se trate de -

actos de carácter meramente administrativos, de carácter penal o civil, de igual manera estos actos de molestia se pudieran dar en todo tipo de actividades de la persona, trátase incluso de su familia, papeles o posesiones, y si es el caso, el acto de molestia, debe dimanar de autoridad competente, debe estar fundado y motivado, asimismo, debe constar por escrito.

Por lo que todo, todo acto de molestia que no reúna estas características, que obligatoriamente debe contener, estará violando los derechos del gobernado, y este a su vez estará en facultad de hacerlos valer en la vía correspondiente.

3.5 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

En este precepto veremos las garantías específicas de seguridad jurídicas siguientes:

La primera de ellas consiste en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Esta disposición constitucional asegura al individuo el derecho subjetivo en el sentido de que ninguna autoridad estatal, que no sea la judicial, puede imponer pena alguna, esto es, ninguna sanción de las que, verbigracia, conceptúa como tal el artículo 24 del Código Penal. Esta garantía de seguridad jurídica engendra para los órganos autoritarios formalmente administrativos o legislativos la obligación negativa, en aras del gobernado, consistente en no imponerle ninguna sanción que tenga el carácter de pena en los términos de los diversos ordenamientos penales substantivos.

La imposición de las penas, o sea, de las sanciones que como tales están reputadas en el artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal, así como en los distintos cuerpos de leyes imperantes en las diferentes entidades federativas sobre esa materia jurídica, es pues, una función que está reservada a las autoridades judiciales con exclusión de todo órgano autoritario de cualquier otra índole.

Para los efectos del artículo 21 Constitucional, se entiende por "autoridades judiciales" aquéllas que lo son desde un punto de vista formal, es decir, Constitucional o legal. En otras palabras, un órgano del Estado tiene el carácter de Judicial, cuando integra o forma parte, bien del Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Suprema y la Ley Orgánica respectiva, o bien del Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes. Por ende, no obstante que una autoridad formalmente administrativa desempeñe una función jurisdiccional (como sucede, verbigracia, con las juntas de Conciliación y arbitraje), está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de "judicial" en los términos expresados con antelación.

En síntesis, la imposición de las penas está condicionada a dos requisitos fundamentales: Primero que sea llevada a cabo por la autoridad judicial concebida ésta en los términos anotados con antelación, y Segundo que sea el efecto o la consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional desplegado por dicha autoridad y traducido en "decir el derecho" en el caso concreto de que se trate, mediante la resolución de un conflicto previo producido por el hecho delictivo.

La garantía de seguridad jurídica que estriba en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, adolece de una importante excepción Constitucional, en el sentido de que, "compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se le permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana".

Como se ve, las autoridades administrativas tienen facultad Constitucional para "castigar" las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía, esto es, para imponer la sanción pecuniaria y corporal a que se refiere la disposición transcrita de nuestra Ley Fundamental.

Puede suceder que las citadas infracciones tengan el carácter de "flagrantes". En este caso, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponda, con el objeto que ése le imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primera parte, de la Constitución, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación de los hechos infractores y de presentar, si es posible, pruebas para desvirtuarlos, debiéndose decretar la sanción con estricto apego al ordenamiento reglamentario de que se trate y con base en tales hechos.

“Según el artículo 21 Constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comúnmente”.²²

Ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucionalmente permitidas por violación a un reglamento gubernativo o de policía, la autoridad administrativa debe apegarse a lo que disponga éste, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, primera parte, de nuestra Ley Fundamental. La obligación que tiene la autoridad administrativa de apoyar legalmente la imposición de dichas sanciones pecuniaria y corporal, ha sido sostenida por la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos: “Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 Constitucional.” “Las autoridades, si bien conforme al artículo 21 Constitucional tiene facultades para castigar las faltas, también lo es que, deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional”.²³

22 El artículo 21 del proyecto de Don Venustiano Carranza, hablaba solo de “reglamentos de policía”, y este concepto en las discusiones habidas en el Congreso de Querétaro en torno a dicho precepto.

23 Apéndice al tomo CXVIII, tesis 170 y 172. Tesis 30 y 32 de la compilación 1917-1965; tesis 417 y 419 del Apéndice 1975, Segunda Sala.

De igual manera, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que la escogitación de la sanción pecuniaria o corporal por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía, no debe quedar al arbitrio de la autoridad administrativa, sino que el infractor tiene el derecho de optar por el pago de la multa o por sufrir el arresto que establece el artículo 21 Constitucional. Así, la Suprema Corte ha sostenido que “el artículo 21 faculta a las autoridades administrativas para castigar con multa o con arresto hasta de quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado, el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria. Por ende, de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia transcrita, solamente en el caso de que el infractor no pague la multa impuesta por el órgano administrativo correspondiente, ésta se permutará por el arresto hasta de quince días.

Asimismo, el propio artículo 21 Constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del “quantum máximo” de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros, el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de una semana.

Otra garantía de seguridad jurídica que consagra el artículo 21 Constitucional es la consistente en que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”. De acuerdo con esta disposición, el gobernado no puede ser acusado sino por una entidad autoritaria especial, que es el Ministerio Público. Consiguientemente, mediante esta garantía queda eliminado el proceder oficioso inquisitivo del juez, quien no puede actuar, en el esclarecimiento de los delitos y en la determinación de la responsabilidad penal de sus autores, sin previa acusación del Ministerio Público.

Asimismo, según tal garantía, el ofendido por un delito debe ocurrir siempre a la institución del Ministerio Público, bien sea Federal o Local en sus respectivos casos, para que se le haga justicia, esto es, para que se imponga al autor del hecho delictivo la pena correspondiente y se le condene a la reparación del daño causado al querellante.

Por otra parte, a pesar de que nos hemos referido a la actuación del Ministerio Público considerándola como "facultad", estimamos que en el fondo entraña una obligación social muy importante a su cargo que le impone el artículo 21 Constitucional. Siendo una obligación de dicha institución la persecución de los delitos, debe concluirse que su desempeño no debe quedar al irrestricto arbitrio de los funcionarios que la componen, encabezados por los procuradores correspondientes. Por consiguiente, si la existencia de un delito se comprueba durante el periodo investigatorio respectivo y existen datos que demuestren la presunta responsabilidad en su comisión, el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal contra el presunto responsable ante el órgano judicial competente. Este deber, derivado del mismo artículo 21 de la Constitución, excluye la facultad de abstenerse del ejercicio de la acción punitiva, ya que no perseguir los delitos ni a sus autores, entraña una situación antisocial que pone a la colectividad en permanente peligro, auspiciando la perpetración permanente o periódica de hechos delictuosos bajo el signo de su impunidad.

Ahora bien, la obligación social a que hemos aludido no solo la tiene dicha institución frente a la comunidad, sino que la asume, en cada caso concreto, frente a los sujetos que sean víctimas u ofendidos de un delito. Esta obligación social individualizada nos lleva a la conclusión de que el artículo 21 Constitucional, en lo que al Ministerio Público atañe, sí contiene una verdadera garantía individual a favor de todas las personas que sean sujetos pasivos de un hecho tipificado legalmente como delito, asistiéndoles el derecho correlativo consistente en exigir de la citada institución la investigación penal correspondiente y el ejercicio de la acción punitiva ante los tribunales. Esta consideración, a su vez, apoya la procedencia del juicio de amparo contra las decisiones del Ministerio Público en lo que respecta al no desempeño de la mencionada acción.

En lo que concierne a este último punto tratado en este modesto trabajo, como ya quedó apuntado, el artículo 21 Constitucional, encierra diversas normas que deben regir para que con esto, no se vean vulnerados los derechos de los gobernados, siendo que como lo analizamos vemos que la imposición de las penas, es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial, existiendo una excepción, ya que el propio artículo 21 Constitucional, de igual manera faculta a la Autoridad Administrativa únicamente en los casos en que los gobernados infrinjan las leyes o reglamentos gubernativos y de policía, restringiendo esta sanción a pecuniaria o arresto hasta por treinta y seis horas, y por lo que respecta al monto o importe de la multa, esta no debe de exceder del importe de una semana, esto de manera exclusiva para los obreros o jornaleros. Por lo que corresponde a la persecución de los delitos, dicho artículo nos prevé que es competencia única del Ministerio Público y de la Policía Judicial, la cual deberá estar bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Como hemos visto estos artículos constitucionales que a la vez tienen el carácter de poseer tanto las garantías

individuales, como las garantías sociales, tienen la característica de oponerse al mismo tiempo, ya que por un lado se encuentra el sujeto contra quien el poder persecutorio ejerce su acción, y por la otra se encuentra el agraviado, y en primera instancia a ambos debe asistir la razón de la justicia y del derecho.

Como hemos visto, las sanciones señaladas eran las que se contemplaban, pero con las reformas efectuadas a nuestra Carta Magna, el artículo 21 quedo de la siguiente manera:

Art.21 La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se le permutará hasta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor al importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CONCLUSIONES

Anticipándonos a las observaciones que se le pudieran hacer a este modesto trabajo, más que una exhaustiva y amplísima investigación de todos los conceptos jurídicos que se han efectuado por ilustres juristas, el presente, solo tiene la intención de presentar, no con amarillismo, el tema tratado, sino que, únicamente se expuso una mínima parte de lo que es la policía y además, de lo que el ciudadano común vive o sufre al tener contacto por cualesquier motivo, con ese servidor público, que es el Policía Preventivo en particular, y se agregaría, con las demás policías en general, por lo que quedará a criterio del lector aprobar o no, lo que aquí se trató, y en virtud de que se efectuaron breves comentarios en cada capítulo, verteremos algunos de ellos acompañados con pequeñas reflexiones:

PRIMERA.- En lo concerniente a los orígenes o antecedentes de la policía, como quedó anotado, estos se pierden en las inmensidades de la historia, lo que sí es un hecho que si bien es cierto que la acepción del vocablo policía, sí es de origen cierto, de igual manera, lo que si no nos deja lugar a dudas es que el servicio o la necesidad de vigilancia, sí se ha encontrado presente desde los albores de la historia del hombre, porque éste se ha encontrado con el deber de proteger sus posesiones y propiedades, e incluso a sus mujeres, de la posibilidad de que fueran desposeídos de ellas por miembros de otras tribus.

SEGUNDA.- Por lo que respecta a la época Precortesiana, y colonial, nos damos cuenta que por lo que respecta a la primera, cada una de las tres culturas mencionadas, le dio su nombre particular a lo que, para nosotros

actualmente es la función del policía, llámese Tupiles, Calmimilolcatl o Acolnahuacatl; durante la Colonia, se les nombró de diversos modos ya sea Tequitlatos, alcaldes del Crimen, y es en esta época cuando surge el Sereno, figura en ese tiempo, inconfundible, ya que con su "linterna", su silbato y su pregón, infundía confianza y seguridad, por las calles en que les correspondía efectuar su ronda, por lo que a la figura del sereno, se le equipara con la figura del Policía Preventivo actual, bueno, al menos en cuanto a la figura, por lo que respecta de las funciones, queda a criterio del lector.

TERCERA.- En la época del México Independiente y Post-Revolucionario, y en relación a la primera, podremos citar a los Soldados de Policía y a los Vigilantes Urbanos, de igual manera surge la Policía Montada, a estas policías posteriormente se les agregaría la figura del gendarme, que ya en sí, es del que deriva el actual policía preventivo; Y es en la segunda época, cuando surge la Constitución de 1917, en que nace a la luz, desde el punto de vista del derecho, toda vez que se reglamentó a la policía, siendo a partir de ésta época cuando tiene plena vigencia, constitucionalmente hablando.

CUARTA.- Es indudable que el conceptuar las raíces del significado del vocablo policía, es un profundo polemizar sobre sus orígenes y sobre todo, en que parte del orbe se empezó a usar este término, de igual manera, es importante saber cual es la definición más adecuada a la función que tiene a su cargo el policía, pero definitivamente cada uno de nosotros, casi estamos seguros, tiene su muy particular definición de lo que es el Policía Preventivo, no se piense que se pretende que este trabajo sea única y exclusivamente para poner en evidencia a ésta policía, o a cualquier otra, sino que, solo se trata de manifestar que en la actualidad, por lo que se refiere a ésta policía en particular, y el resto de ellas, pasan por una tremenda crisis, ya que la corrupción que se vive en sus filas y en casi todos los niveles, salta

demasiado a la vista de la población en general, quizá, una de las causas, sean las recurrentes crisis económicas que nuestro país a estado padeciendo, esto viéndolo con demasiado optimismo, la otra, pudiera ser la manera fácil de obtener un ingreso extra.

QUINTA.- Ya se mencionaba, que una de las funciones ineludibles del Estado, es la seguridad pública, este reclamo se ha recrudecido en los últimos años, esto se debe sin duda, a que la delincuencia en muchos casos a rebasado a las diversas policias existentes y se ha dispersado en vastos territorios de nuestra república, esto a repercutido en mucho en la vida tranquila y segura que antaño se tenía, siendo que en la actualidad, todos los estratos sociales y económicos, se han visto avasallados por la inseguridad que sufren, y en mayor grado en las grandes urbes. Una de las garantías primordiales del individuo en nuestro país, es la seguridad, y para salvaguardarlo se requiere del servicio policial, trátese éste, del orden Federal, Estatal o Municipal. No es un secreto para nadie, que en nuestro país operan bandas perfectamente organizadas, operando en el tráfico de drogas, armas, autos, auto-partes y secuestro, solo por mencionar algunas.

SEXTA.- La ciudad de México, por ser el centro político, y económico, además de ser una de las ciudades más grandes del orbe, alberga, a todas las policias del país, ya que en ella se encuentran establecidas todas las dependencias del Gobierno Federal, y sobre todo, por ser el asiento de los tres poderes. Principalmente existen operando en nuestra ciudad, primordialmente, las siguientes Policias, y que son: Preventiva, Judicial, Judicial Federal, y Federal Preventiva. De estas la que mayor contacto tiene con la población sin lugar a dudas, es la Policía Preventiva, ya que por cualquier lugar que transitemos la tenemos presente, lugar especial para

mencionar merecen tres agrupamientos pertenecientes a ésta policía, Granaderos, Motopatrullas y Grúas, y por lo que respecta al comentario de ellos diremos que son frecuentes los excesos con que se comportan estos servidores públicos y son los que más quejas existen levantadas en su contra, y algún otro comentario, se lo dejamos al lector. La prepotencia con que se desenvuelven la Policía Judicial y la Judicial Federal, es bastante notoria, y en lo que se refiere a la Federal Preventiva, dada su reciente creación actualmente no tenemos referencias negativas de ellos. Como nota aclaratoria mencionaremos que operan en nuestra ciudad tanto la Policía Auxiliar así como la Policía Bancaria e Industrial, mismas que dependen de la Secretaría de Seguridad Pública, y de manera independiente operan diversas Policías Privadas.

SEPTIMA.- No nos queda la menor duda de que la Policía Preventiva tiene su origen en el artículo 21 Constitucional, y por consiguiente, que no es una Policía que se encuentre fuera de la ley, ya que se encuentra reglamentada dentro de un marco jurídico con plena vigencia. Lo que si no podemos afirmar es de que su actuación se encuentre apegada a derecho, esto es, que respete y haga respetar los derechos elementales de los ciudadanos

OCTAVA.- Conceptuar el término de Reglamento, de una manera precisa, se tendría que aglutinar en uno solo, los diferentes conceptos que de él, tienen los diferentes estudiosos del derecho, de manera simplista se dice que es aquel que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia. Pero en este espacio no se trata de definirlo, sino de asentar que los reglamentos norman la conducta de las leyes, y en este caso existe una Ley de Seguridad Pública que norma la actividad de la Policía Preventiva, y la conducta que esta deba de tener con relación a los gobernados.

NOVENA.- Nuestra Constitución encierra en sus articulados diversas garantías, tanto del carácter individual como del social, en ellas, el legislador previó los posibles abusos de autoridad que pudieran cometer las diversas autoridades con motivo de la impartición de justicia, en la que, en las más de las veces se ven violentados los derechos de los ciudadanos, trátase de asuntos judiciales o de carácter administrativo, tienen vital importancia los artículos 14, 16 y 21 Constitucionales, de igual manera los primeros de nuestra Ley Suprema, así como el artículo 123, ya que, con ellos se protegen los derechos elementales de los gobernados, de igual manera, estos a través de dichos artículos pueden hacer valer sus garantías consagradas en nuestra Carta Magna.

DECIMA.- Al tocar el tema de la Policía Preventiva, y al exponer la corrupción existente dentro de su seno, en la actualidad nos damos cuenta de lo lacerante que es padecer, el que una institución que está para salvaguardar los bienes y la integridad de los gobernados, se encuentre en entredicho su actuación, en muchos casos y con frecuencia escuchamos que, el policía tiene que robar para poder dar el "entre" que le exigen los mandos. Se han buscado alternativas para solucionar el problema de la corrupción, entre ellos el de mejorar los salarios, de profesionalizar la carrera policial, el de dotarlos con mejores equipos, en fin, es innegable que la delincuencia supera en mucho, al equipo con el que actualmente cuenta la policía, las armas de alto poder, los equipos de comunicación y sobre todo, con la capacidad económica con la que cuenta la delincuencia es enorme, pero esto no solo es el problema, sino que también el gobernado al cometer una falta administrativa, soborna al policía para no ser turnado ante la autoridad administrativa, o en su caso ante alguna otra, según la falta cometida. Indudablemente que hay

que capacitar y dar mejores armas, al igual que mejorar sustancialmente sus salarios, pero sobre todo, educar, y concientizar al gobernado, para que, en primera instancia, sea él el que respete los reglamentos y leyes.

DECIMA PRIMERA.- Creemos que no es necesario efectuar cambios constantes a nuestra Constitución, baste que se le aplique cabalmente para que la criminalidad disminuya, aunque, estamos ciertos de igual manera que, a nuestra Carta Magna también la modifican a conveniencia, ya que a todas luces resulta aberrante, que a un delito culposo, se le castigue con gran severidad, mientras que a los que defraudan sumas estratosféricas, tengan derecho a estar libres bajo fianza, por lo que reiteramos, que para que exista paz tranquilidad y justicia, se apliquen con rigor, pero a la vez con equidad las normas que nos rigen.

DECIMA SEGUNDA.- Es indudable que en la mayoría de los casos, la corrupción de los cuerpos policiales se da en todos los niveles, tanto en los altos mandos así como en los mandos medios y en la "tropa", pero también no nos cansamos de reiterar que si existe corrupción, es porque habremos quienes la fomentamos, con esto nos queremos referir a que somos los ciudadanos comunes los que nos hacemos partícipes del motivo de nuestra queja, por lo que como proposición de nuestra parte se sugiere que se modifiquen las leyes para evitar que se evada la acción de la justicia, pero sobre todo, que sea más enérgica en aquellos que deben de impartirla o de cuidar que se cumpla con ella.

B I B L I O G R A F I A

- 1- Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM. México 1985.
- 2- Alarcón Hernandez, José Las Normas del Poder. Puebla, un espejo de la Nación. Edit. Porrúa. México. 1994.
- 3- Arroyo Herrera, Juan Régimen Jurídico del Servidor Público. 1ª ed. Edit. Porrúa. México. 1995.
- 4- Baetras, Roger Ascenso y Caída de Teotihuacan, Edit. Grijalvo. México. 1985.
- 5- Burgoa, Ignacio Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. México. 1980.
- 6- Orozco, Luis Historia de México, Tomo II "Época Colonial". Edit. Pátria México. 1934.
- 7- Delgado Moya, Ruben El Derecho Social del Presente. Edt. Porrúa. 1977.
- 8- Garcia Pelayo y Gross, Ramón Diccionario Larousse Usual 5ª ed. Porrúa, México. 1979.

- 9- **Greswold Morley, Sulvanus** **Enciclopedia Yucateca**
"Historia General de los
Antiguos Mayas". División
de Investigaciones Históricas
de la Institución Carnegie de
Washington, E.U.ed. Oficial
del Gobierno de Yucatán.
dirc. del Lic. Carlos Echanove
Trujillo. Tomo II. "Los Mayas"
México. 1945.
- 10- **Gilson David H, y Podell** **Manual Practico de Policía.**
Edit. Limusa. México. 1963.
- 11- **Gutierrez y Gonzalez, Ernesto** **Derecho Administrativo y**
Derecho Administrativo al
Estilo Mexicano. 1ª.ed.
Edit. Porrúa. 1993
- 12- **Fiorini, Bartolome A** **"Poder de Policía".** Edit. Alfa.
Buenos Aires, Argentina. 1962.
- 13- **Fraga, Gabino** **Derecho Administrativo, Edit.**
Porrúa. México. 1984.
- 14- **Iñigo, Alejandro** **Bitácora de un Policía.**
1500-1982. Comité Interno
de Ediciones Gubernamentales
D.D.F. México. 1985.
- 15- **María Diez, Manuel** **Derecho Administrativo. Edit.**
Bibliográfica. Buenos Aires,
Argentina. 1967.
- 16- **Marroquí, José María** **"La Ciudad de México".**
Jesus María.México. 1969.

L E G I S L A C I O N

- 1- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 119ª. ed. Edit. Porrúa. México. 1977.
- 2- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Edit. Sista. México. 1994.
- 3- Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal. Edit. Sista. México. 1994.
- 4- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 1996.
- 5- Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. México. 1999.
- 6- Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal. México. 1993.
- 7- Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. México. 1995.
- 8- Reglamento de la Policía del Distrito Federal. México. 1984.