



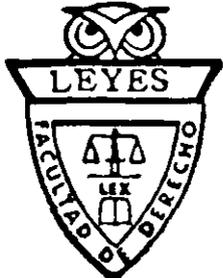
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS DE LOS ACTOS DE LA POLICIA PREVENTIVA FRENTE AL EJERCICIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURICIO CALVARIO MARTINEZ

288728



MEXICO, DISTRITO FEDERAL



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/62/00

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

El pasante de la licenciatura en Derecho **CALVARIO MARTINEZ MAURICIO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

**"REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS DE LOS ACTOS DE LA POLICIA PREVENTIVA FRENTE AL EJERCICIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES"**, asignándose como asesor de la tesis a la LIC. IRMA ANGELICA GPE. LOYO CHIRINO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

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

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria D.F. a 13 de noviembre del 2000.

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ**

México, Distrito Federal a 28 de septiembre de 2000.

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA  
GENERAL Y JURÍDICA.**

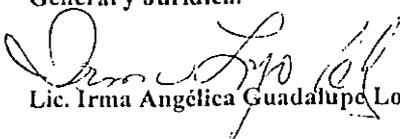
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA  
GENERAL Y JURÍDICA.  
P R E S E N T E .**

Muy distinguido señor Director:

Me dirijo a usted con el objeto de informarle que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS DE LOS ACTOS DE LA POLICIA PREVENTIVA FRENTE AL EJERCICIO DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", elaborada por el alumno CALVARIO MARTÍNEZ MAURICIO, con número de cuenta 9022685-4, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

**A T E N T A M E N T E .**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Profesora Adscrita al Seminario de Sociología  
General y Jurídica.

  
Lic. Irma Angélica Guadalupe Loyo Chirino

**A MIS PADRES:**

CONSUELO MARTÍNEZ VALDEZ Y  
HÉCTOR CALVARIO LOZA;

*a ambos dedico hasta el momento mi mayor logro,  
que es también el fruto de su esfuerzo,  
espero que esto retribuya en parte lo que he recibido  
de ustedes, los quiero mucho.*

**A MIS HERMANOS:**

HECTOR, SERGIO, OMAR, GASTÓN,  
CUAUHTEMOC, LORENZO, LETICIA Y  
JAVIER ATZAYACATL;

*así como a mis † abuelos y a todos mis sobrinos,  
gracias por apoyarme en todo momento.*

**A MIS TÍOS:**

† MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALDEZ Y  
† XAVIER CALVARIO LOZA,

*quienes siempre han sido para mi un ejemplo a seguir.*

**A TI SUSY:**

*por la alegría y el amor con que me rodeas,  
por tu lealtad, por compartir conmigo tus sueños  
y por ayudar a hacer realidad los míos,  
te amo.*

**A MI AMIGO:**

† RAMÓN FELIPE OSORIO GUILLERMO,  
*en donde quiera que te encuentres,  
gracias por la amistad que me brindaste,  
he cumplido.*

**A LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS:**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
*porque ha sembrado en mi un espíritu de superación constante.*

## AGRADECIMIENTOS

En la elaboración del presente trabajo recibí el apoyo principalmente de mi hermana *Leticia Calvario Martínez*, en verdad aprecio lo que hiciste por mi y te deseo éxito en esa nueva meta que te has fijado; también tuve a mi lado amigos como *Francisco Javier García Aguilar* con quien he compartido momentos de angustia y triunfos, gracias por tu apoyo y tu amistad incondicional en todos esos momentos tan difíciles para ambos, ánimo amigo falta poco!, así como *Arturo Velázquez Sanchez* y *Juventino Paredes Tapia*, gracias amigos, y por supuesto agradezco a la licenciada *Irma Angélica Guadalupe Loyo Chirino* el haber aceptado con tanto agrado ser mi asesor de tesis y el tiempo dedicado a la revisión de la misma, asimismo agradezco en especial al licenciado *Vinicio R. Hernández Villarreal* el apoyo otorgado y por creer en mí.

Asimismo agradezco a aquellas personas que me tendieron la mano para proporcionarme la información que tenían a su alcance y con quienes me entrevisté, tal es el caso del licenciado Rubén Meneses Díaz en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el licenciado Abraham Emiliano Arellano en la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa; el licenciado Crispin Castro Cazares en la Secretaría de Seguridad Pública; la licenciada Laura Rivero Robles en el Instituto Técnico de Formación Policial y la señora Ana María Polanco Rodríguez en el Museo de la Policía Preventiva.

Finalmente quiero agradecer al personal de las bibliotecas a las que acudí como lo son la Biblioteca de la Facultad de Derecho, la Biblioteca Central de Ciudad Universitaria, la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Biblioteca del Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Biblioteca del Honorable Congreso de la Unión, puesto que sin su colaboración no hubiera sido posible la recopilación de la información bibliográfica expuesta en el cuerpo de la presente tesis.

**“REPERCUSIONES SOCIO-JURÍDICAS DE LOS ACTOS DE LA  
POLICÍA PREVENTIVA FRENTE AL EJERCICIO DE LAS  
GARANTÍAS INDIVIDUALES”**

**ÍNDICE**

Página.

INTRODUCCIÓN..... 1

**CAPÍTULO PRIMERO**

**ASPECTOS GENERALES DEL ACTO DE POLICÍA Y CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS  
DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

1.1.- DEFINICIÓN DE ASPECTOS GENERALES DEL ACTO DE POLICÍA..... 5

1.1.1.- AUTORIDAD..... 5

1.1.2.- ACTO DE AUTORIDAD..... 7

1.1.3.- ACTO ADMINISTRATIVO..... 8

1.1.4.- FACULTAD DISCRECIONAL..... 13

1.1.5.- SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD JURÍDICA Y SUS DIFERENCIAS..... 15

1.1.6.- DIFERENCIAS ENTRE INFRACCIÓN Y DELITO..... 18

1.1.7.- DERECHO DE POLICÍA, SU UBICACIÓN Y AUTONOMÍA..... 20

1.1.8.- CONCEPTOS DE POLICÍA..... 23

1.1.9.- POLICÍA ADMINISTRATIVA..... 26

1.1.10.- POLICÍA PREVENTIVA, POLICÍA (antes JUDICIAL) Y SU ACTIVIDAD..... 27

1.1.11.- NATURALEZA JURÍDICA DEL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE LA  
POLICÍA PREVENTIVA..... 29

1.1.12.- ORDEN PÚBLICO..... 32

1.1.13.- ACTO DE POLICÍA..... 35

1.2.- CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA..... 36

## CAPÍTULO SEGUNDO

### **ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES, LEGISLACION VIGENTE, ACTUAL ORGANIZACIÓN Y UBICACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

2.1.- ETAPA PRECOLONIAL.....	42
2.2.- ETAPA COLONIAL (1519-1821).....	45
2.3.- ETAPA INDEPENDIENTE (1821-1857).....	49
2.3.1.- ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN DE 1824.....	51
2.3.2.- CONSTITUCIÓN DE 1836.....	52
2.3.3.- BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	53
2.3.4.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....	54
2.4.- ETAPA DE LA REFORMA (1857-1877).....	57
2.5.- ETAPA DEL PORFIRIATO (1877-1910).....	60
2.6.- ETAPA REVOLUCIONARIA (1910-1917).....	62
2.7.- ETAPA CONTEMPORÁNEA (1917-1993).....	63
2.8.- ETAPA ACTUAL.....	73
2.9.- UBICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.....	78

## CAPÍTULO TERCERO

### **ESTUDIO DE LOS ACTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA Y LA LIMITACIÓN ARBITRARIA AL EJERCICIO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO SU REPERCUSIÓN JURÍDICA.**

3.1.- ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS ACTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA Y SUS REPERCUSIONES.....	81
3.1.1.- SISTEMAS DE SELECCIÓN Y CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.....	81
3.1.2.- CONDICIONES ECONÓMICO-LABORALES DE LA POLICÍA PREVENTIVA.....	88

3.1.3.- ÉTICA POLICIAL.....	91
3.1.4.- MILITARIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.....	93
3.2.- ANÁLISIS DEL EJERCICIO Y LÍMITE DE LOS ACTOS DE POLICÍA.....	99
3.3.- ANÁLISIS DEL EJERCICIO Y LÍMITE DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.....	105
3.4.- ANÁLISIS DE LA LIMITACIÓN ARBITRARIA AL EJERCICIO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO REPERCUSIÓN JURÍDICA.....	111

## CAPÍTULO CUARTO

### ESTUDIO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN POLICIAL Y LA RUPTURA DEL ESTADO DE DERECHO COMO SU REPERCUSIÓN SOCIO-JURÍDICA.

4.1.- DEFINICIÓN DE ASPECTOS GENERALES.....	123
4.1.1.- SOCIOLOGÍA, SOCIOLOGÍA JURÍDICA Y SOCIOLOGÍA POLÍTICA.....	124
4.1.2.- SOCIEDAD, DERECHO Y ESTADO.....	127
4.1.3.- ESTADO Y SUS ELEMENTOS.....	129
4.2.- ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN POLICIAL COMO PARTE DEL SISTEMA SOCIAL.....	138
4.3.- ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN POLICIAL COMO UN MECANISMO DE EJERCICIO DEL PODER DEL ESTADO.....	142
4.4.- ANÁLISIS DE LA RUPTURA DEL ESTADO DE DERECHO COMO REPERCUSIÓN SOCIO-JURÍDICA.....	151
CONCLUSIONES.....	154
PROPUESTAS.....	163
FUENTES DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN.....	165

## INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México la comisión de robos, secuestros y agresiones no es la única amenaza que enfrentamos todos los días al salir a la calle, sino que adicionalmente a ello existe la posibilidad de una detención ilegal, un operativo sorpresa o una sanción injusta, acompañada de toda clase de malos tratos, agresiones y abusos por una gran parte de los agentes de la policía preventiva, quienes en lugar de salvaguardar el orden público crean incertidumbre entre los gobernados respecto a su integridad física, a la protección de sus bienes, pero sobre todo respecto del ejercicio de sus garantías de libertad de expresión, reunión y tránsito; esta situación no dudamos que sea un problema de carácter eminentemente social, ya que nos afecta a todos, lo cual a su vez representa un factor que contribuye a la ruptura del Estado de Derecho.

El problema antes expuesto es motivo suficiente para dedicar nuestro trabajo recepcional al estudio de las repercusiones socio-jurídicas que ocasiona la actividad de los agentes de la policía preventiva, sin embargo, sería muy ambicioso abarcar todas las repercusiones que genera esta actividad, por el espacio y tiempo que tenemos para elaborar e. mismo, razones por las cuales únicamente abordaremos como repercusión jurídica la limitación arbitraria de garantías individuales y como repercusión socio-jurídica la ruptura del Estado de Derecho; para ello es importante dejar claro que nuestro estudio única y exclusivamente se encarga de la actividad de la policía preventiva del Distrito Federal, que tiene a su cargo las funciones de seguridad y tránsito.

En la elaboración de nuestro trabajo tuvimos que enfrentar como obstáculos, el hermetismo en el que se encuentra inmersa la institución policial para proporcionar información, salvo los casos a que ya hemos hecho referencia; también nos enfrentamos al abandono y menosprecio en el que se encuentra el estudio de la policía en general, no se diga de la policía preventiva, ya que los únicos estudios que existen en la materia se encuentran inmersos en el Derecho Administrativo y en ocasiones equivocadamente dentro del Derecho Penal, por lo tanto ni en la doctrina, ni en la Ley, ni en la jurisprudencia, podemos encontrar una clara conceptualización de los términos que más relación tienen con la actividad de la policía; lo que nos obligó a acudir al primer simposium de *“Aspectos legales de la seguridad*

*pública en México*” que se llevó a cabo en la unidad de congresos doctor Ignacio Morones Prieto del Centro Médico Nacional Siglo XXI el 26 de septiembre de 1997 y al “*II Congreso Nacional sobre Seguridad Pública*” que tuvo lugar en nuestra Facultad del 27 al 31 de octubre del mismo año.

Por otra parte, para los fines de nuestro estudio es indispensable definir el acto de policía, puesto que en nuestra opinión éste representa la manifestación de la actividad de los agentes de policía y punto de partida para su análisis; por ello ante la existencia de estudios limitados en la materia decidimos proponer su definición apoyándonos en la teoría del acto administrativo, lo cual permita a grandes rasgos establecer la esfera jurídica y los límites que le correspondan a la actividad de la policía frente al ejercicio de las garantías individuales; no obstante lo anterior resulta urgente se reconozca por parte del Derecho Administrativo la existencia del Derecho de Policía como una rama autónoma de éste, que se encargue del estudio de los mencionados actos, así como de la definición de los términos que más relación tienen con la actividad de la policía, ya que existen suficientes motivos para establecer la existencia de los mencionados actos, tal y como expondremos más adelante.

En el presente trabajo estuvo a discusión la siguiente hipótesis:

La influencia de factores como los deficientes sistemas de selección y capacitación, las pésimas condiciones económico-laborales, la escasa difusión de una cultura moralizadora, la militarización policiaca, así como aquellos factores negativos de índole social, sistémico y político, ocasionan la limitación arbitraria al ejercicio de las garantías individuales, lo cual a su vez contribuye a la ruptura del Estado de Derecho. Lo anterior quedó comprobado en el entendido de que estos factores no son los únicos que influyen para ocasionar las mencionadas repercusiones, sino que existen otros como la falta de continuidad de políticas efectivas en materia de seguridad pública, el insuficiente subsidio estatal a esta actividad, la corrupción policiaca, así como los escasos estudios especializados sobre policía.

Los *métodos de investigación* utilizados para la elaboración de nuestro trabajo fueron el *inductivo*, ya que a partir de la definición de aspectos básicos como el acto de policía se analiza el problema objeto de estudio; el *analítico* para el estudio de la limitación arbitraria al ejercicio de las garantías individuales y la ruptura del Estado de Derecho; el *sociológico* para el estudio de la función policial del Estado como parte del sistema social y como mecanismo de ejercicio

del poder del Estado; así como el método *causa-efecto* en donde las causas son los factores que influyen en el ejercicio de la función policial y los efectos son la limitación arbitraria al ejercicio de las garantías individuales y la ruptura del Estado de Derecho.

La presente investigación se desarrolló en cuatro capítulos estructurados de tal forma que permiten discutir la hipótesis inicialmente planteada. En el capítulo primero determinamos el sentido en el que entendemos los términos que más relación tienen con el acto de policía y proponemos la definición de éste, lo cual es de gran utilidad para delimitar el objeto de estudio de nuestro trabajo; asimismo proponemos una clasificación de los cuerpos de seguridad pública, que comprende en primer lugar a los cuerpos de policía que integran a la policía preventiva y a la policía (antes judicial) del Distrito Federal y en segundo lugar a los demás cuerpos de policía con que cuenta la administración pública para el cumplimiento de la función policial denominados policías especiales, los cuales consideramos también como cuerpos de seguridad pública por el simple hecho de perseguir la misma finalidad, que es salvaguardar el orden público.

En el capítulo segundo hacemos una reseña histórica de la policía preventiva del Distrito Federal que incluye las diferentes leyes y reglamentos de policía que han regulado esta actividad, así como la organización administrativa que ha adoptado este cuerpo de policía desde antes del establecimiento de la colonia española hasta nuestros días, y por último su actual ubicación dentro de la administración pública, así como su organización administrativa, lo cual es de gran ayuda para determinar el origen de algunos de los factores que influyen en la actividad de los agentes de la policía preventiva como parte de la función policial del Estado.

El capítulo tercero contiene un análisis de la influencia de los deficientes sistemas de selección y capacitación, las pésimas condiciones económico-laborales, la escasa difusión de una cultura moralizadora y la militarización policiaca, los cuales consideramos son algunos de los factores de mayor importancia que influyen en los actos de la policía preventiva y las repercusiones que cada uno ocasiona, ya que estos afectan directamente las condiciones económicas, laborales y operativas de los agentes de la policía; también comprende el análisis del ejercicio y límite de las esferas jurídicas del acto de policía y de las garantías individuales, lo cual es indispensable para el análisis de la limitación arbitraria al ejercicio de las garantías

individuales como repercusión jurídica por la influencia de los factores primeramente señalados.

En el capítulo cuarto se intenta evidenciar la justificación del ejercicio de la función policial del Estado, para ello se explica la relación que existe entre sociedad, Derecho, Estado y sus elementos; lo anterior con el objeto de abordar el análisis de esta función como parte del sistema social y el análisis de la función policial como un mecanismo de ejercicio del poder del Estado, ambos aspectos considerados como algunos de los factores que influyen en el ejercicio de la función policial por la interacción que tienen con otros elementos y la persecución de otros fines distintos a la satisfacción de las necesidades sociales; finalmente se analiza la ruptura del Estado de Derecho como repercusión socio-jurídica por la influencia de los mencionados factores.

El objetivo de este trabajo de investigación es convocar a la reflexión sobre las causas que ocasionan el arbitrario ejercicio de la actividad de la policía preventiva y con ello proponer soluciones que ataquen estas causas, para prevenir la comisión de delitos, abusos y agresiones por parte de los agentes de la policía preventiva contra los individuos, lo cual garantice una convivencia social, armónica y pacífica entre gobernados, pero también entre éstos y los agentes de la policía. Estas condiciones pueden contribuir a salvaguardar el Estado de Derecho, es decir, a establecer un ambiente pacífico, en el que el Estado persiga solamente satisfacer las necesidades sociales y respetar los límites establecidos por la Ley a la actividad de la función policial y al ejercicio de las garantías individuales de los gobernados.

## CAPÍTULO PRIMERO

### ASPECTOS GENERALES DEL ACTO DE POLICÍA Y CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

#### 1.1.- DEFINICIÓN DE ASPECTOS GENERALES DEL ACTO DE POLICÍA.

Para el análisis de nuestro tema es necesario primeramente abordar los términos que más relación tienen con el acto de policía, sin embargo, la diversidad de definiciones y la falta de claridad en estas representa un obstáculo para dicho fin, por ello trataremos en el presente apartado determinar que es lo que entendemos por cada uno de éstos, tomando en cuenta sus elementos más importantes; y por último propondremos la definición del acto de policía con apoyo en la teoría del acto administrativo.

##### 1.1.1.- AUTORIDAD.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la palabra autoridad proviene del latín *auctoritas-atis* que significa prestigio, garantía, ascendencia, potestad; de *auctor* que significa hacedor, autor, creador, y a su vez de *augeo ere* que significa realizar, conducir; y dentro del lenguaje ordinario significa: estima, ascendencia, influencia, fuerza o poder. Además el citado diccionario nos dice que la palabra *auctoritas* presupone un atributo o cualidad especial de alguien o de un acto; en el mundo jurídico se entiende por autoridad a la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones, o a la persona o cosa que goza de estas; dicha noción presupone la idea de una investidura o posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

Según Kelsen el orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina autoridades, la facultad de obligar o permitir a los demás

mediante actos de voluntad. Para Rafael I. Morales Martínez "...es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público." <sup>1</sup>

En este sentido debe considerarse a la policía preventiva como autoridad tanto al órgano del cual depende que en el Distrito Federal es la Secretaría de Seguridad Pública como a los agentes de policía, ya que ambos se encuentran investidos por el orden jurídico con facultades para adecuar la conducta de todo gobernado al cumplimiento de las disposiciones que tienen a su cargo hacer cumplir.

Por otra parte Ignacio Burgoa nos dice que autoridad "...es todo órgano del Estado con facultades de decisión o ejecución o ambas que puede hacer uso de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones..." <sup>2</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que "...AUTORIDAD, CARACTER DE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- En derecho público, se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado..." <sup>3</sup>

Por órganos del Estado se entiende a los entes sociales con estructura jurídica y competencia determinada, a quienes se les confía la ejecución de la actividad estatal, encargados de las funciones estatales, a través de los cuales se manifiesta la voluntad estatal mediante el ejercicio de los derechos y obligaciones que les corresponden a estos. <sup>4</sup>

Luego entonces por lo que se refiere a la policía preventiva para efectos del amparo debe considerarse como autoridad solo al órgano del Estado del cual depende, es decir, a la Secretaría de Seguridad Pública, no así a los agentes de policía que dependen de esta, ya que no reúnen las características antes señaladas.

<sup>1</sup> Rafael I. Martínez Morales, Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos, p. 235.

<sup>2</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías Individuales, p. 156.

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, no. 80, agosto 1994, tesis VI, 2º.J/ 286, p. 61.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, tomo III, p. 2300.

### 1.1.2.- ACTO DE AUTORIDAD.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los actos de autoridad como aquellos actos que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y con el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de *facto* pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

Ignacio Burgoa define al acto de autoridad como toda resolución emanada de un órgano del Estado encaminada o dirigida a afectar la esfera jurídica del gobernado con carácter unilateral, imperativo y coercitivo; además nos dice que es unilateral porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza, es imperativo en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad del gobernado quien tiene la obligación de obedecerlo sin perjuicio de que lo impugne jurídicamente como corresponda, y es coercitivo atendiendo a que, sino se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública. En otras palabras se entiende por unilateral todo lo que establece el Estado sin tomar en cuenta la voluntad del gobernado, por imperativo a aquello que proviene del *ius imperium* que posee el Estado y por lo tanto tiene el carácter de orden y por coercitivo a la facultad que le otorga el pueblo al Estado para moldear la conducta del gobernado a los términos de la Ley.

La Suprema Corte sostiene:

“...que el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser,... una resolución que afecte a los particulares, o actos de ejecución, con esa misma característica provenientes, unos y otros, de órganos del Estado...independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial debe atenderse, en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente. y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad...”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª. Época, no. 75, 8ª. parte, p. 122.

En este orden de ideas un acto de autoridad es toda resolución o acto de ejecución emanado de un órgano del Estado dirigido a afectar la esfera jurídica de los gobernados. Por consiguiente los actos emanados de la policía preventiva, solo deben ser considerados como actos de autoridad a los provenientes del órgano del Estado del cual dependen, sin embargo, no deben considerarse como actos de autoridad a los emitidos por los agentes de la policía preventiva, puesto que no reúnen éstas características.

### 1.1.3.- ACTO ADMINISTRATIVO.

La intención de abordar el concepto de este termino es fundamentar el origen y existencia de los actos de policía, para ello a continuación mencionaremos solo las características más importantes de la teoría del acto jurídico y de la teoría del acto administrativo.

Los orígenes del acto administrativo los encontramos a partir de la Revolución Francesa de 1789, en donde fundamentalmente se pretendió establecer la diferencia entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria, por lo que, de acuerdo con Carlos García Oviedo "...el acto jurídico administrativo es un producto del Estado de Derecho en general, y de la aplicación de la doctrina de la "división de poderes" en particular..."<sup>6</sup> Daniel Moreno Díaz nos dice que existe en el actual constitucionalismo un acuerdo doctrinal en el sentido de considerar al Estado como la entidad donde se da la unidad del poder al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones.

Por ello es importante hacer la diferencia entre acto legislativo, acto judicial y acto administrativo; el primero es creador de situación jurídica general, el segundo resuelve controversias que le sea planteado por un particular creando situación jurídica concreta y el tercero es creador de situación jurídica concreta de manera continua y permanente. Otra diferencia es que el acto legislativo es emitido por decisión colegiada (mayoría del congreso), el acto judicial es emitido por decisión individual o colegiada (juzgados, tribunales colegiados de circuito...), y por último en el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por

---

<sup>6</sup> Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, tomo I, p. 250.

parte del órgano que lo emite (administración pública).<sup>7</sup>

Por su parte Miguel Acosta Romero nos dice que para explicar el acto administrativo debemos partir de la teoría general del acto jurídico, la cual no es limitativa del Derecho Civil, ya que esta pretende aplicar el concepto de acto jurídico a otras ramas del Derecho, como lo es el Derecho Administrativo.

Para Julian Bonnecase acto jurídico "...es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo es engendrar, fundándose en una regla de Derecho, en contra o en provecho de una o de varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general y permanente, o, al contrario, un efecto de Derecho..."<sup>8</sup>

Por su parte Galindo Garfias considera que "...los actos jurídicos son acontecimientos que producen efectos jurídicos, en los que interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos previstos en la norma jurídica..."<sup>9</sup>

Por lo tanto, los actos jurídicos constituyen la condición para la aplicación de lo establecido en la norma jurídica, es decir, que depende de la realización del supuesto contenido en la norma para que ésta surta sus efectos.

De acuerdo con la doctrina civilista las consecuencias de derecho que puede producir la realización del acto jurídico son: la creación, transmisión, modificación y/o extinción de derechos u obligaciones. Además el Derecho ha establecido una serie de requisitos para la existencia y validez de estos actos que al no cubrirlos provocan su inexistencia o nulidad. Los requisitos de existencia o esenciales son: la manifestación de la voluntad, el objeto física y jurídicamente posible y que las consecuencias deseadas estén contempladas en la norma jurídica; por su parte los requisitos de validez son: la capacidad, la formalidad y en ocasiones la solemnidad, la ausencia de vicios en la voluntad y la licitud en el objeto, fin, motivo y condición.

Por lo que se refiere al acto administrativo, Acosta Romero sostiene que de acuerdo con la teoría general, éste es considerado como una especie del género de acto jurídico, ya que contiene una manifestación de voluntad, produce efectos de derecho y adicionalmente cuenta

---

<sup>7</sup> Martínez, *op. cit.*, p. 41.

<sup>8</sup> Manuel Borja Soriano, *Teoría General de las Obligaciones*, p. 84.

<sup>9</sup> Ignacio Galindo Garfias, *Derecho Civil, Primer Curso*, p. 210.

con características propias. Dice que debe aclararse "...que el acto administrativo no es realizado absolutamente por todos los órganos del Estado,...ya que la variedad de actos que estos realizan es tan amplia, que algunos escaparían a la conceptualización del acto administrativo..."<sup>10</sup>

Por su parte Serra Rojas nos dice que el conocimiento doctrinal del acto administrativo es base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados y que la característica del Estado de Derecho es la subordinación de las actividades públicas al mandato de la Ley.

Acosta Romero define al acto administrativo como la "...manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y/o obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general..."<sup>11</sup>

Para Serra Rojas el acto administrativo es "...un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general..."<sup>12</sup>

Martínez Morales nos dice que la mayoría de las definiciones de acto administrativo contemplan los siguientes elementos:

Sujeto.- Son los órganos de la administración pública que son "...el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste..."<sup>13</sup> es decir, es el órgano competente del Estado que emite el acto administrativo y que actúa por medio de funcionarios o servidores públicos debidamente facultados por la Ley para ello, a falta de este no se produce efecto alguno, es decir, resulta

---

<sup>10</sup> Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, p. 716.

<sup>11</sup> Ibidem., p. 718

<sup>12</sup> Andres Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 230.

<sup>13</sup> Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de Derecho Administrativo, p. 149.

totalmente nulo o ineficaz.

**Manifestación unilateral de voluntad.-** Es la exteriorización de la voluntad que emite el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de dicha decisión y que tiene la suficiente fuerza para que su cumplimiento se realice ya sea, voluntariamente o con el uso de los medios necesarios para exigir su cumplimiento, es decir, con el uso de la fuerza pública, la cual se lleva a cabo en base al imperio otorgado por el Estado que tiene el titular del órgano para manifestarla. Este elemento es considerado por la doctrina administrativa como el acto administrativo en si mismo, ya que si no hay manifestación de voluntad no existe el acto, pero si ésta existe y tiene algún vicio el acto puede ser convalidado.

Cabe mencionar que la ausencia de la manifestación de voluntad también puede producir consecuencias de Derecho que es a lo que se conoce en materia administrativa como el silencio administrativo.

**Objeto.-** Los actos administrativos buscan crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones en forma subjetiva y satisfacer el interés público, ya que por lo general se crea una situación jurídica particular, pero puede crear una situación jurídica general o la combinación de ambas, en caso de no existir o de ser ilícito este elemento puede producir la ineficacia total del acto administrativo.

**Forma.-** Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo, la cual en materia administrativa es generalmente por escrito, la falta de este elemento invalida el acto, pero si es de carácter secundario la autoridad puede restituir el procedimiento, es decir, es convalidable.

**Motivo.-** Son las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión, en caso de faltar o de formularse indebidamente este elemento puede ser subsanado si así lo permite la Ley.

**Oportunidad o mérito.-** Es el elemento ético del acto administrativo otorgado a los órganos administrativos para atender todas aquellas situaciones que no estén contempladas en la Ley y que esta muy ligado al ejercicio de la facultad discrecional, lo cual si es mal empleado produce que el acto sea insubsanable.

**Finalidad.-** El acto administrativo persigue satisfacer el interés público en beneficio de la sociedad, contrario al Derecho Privado basado en el principio de la autonomía de la voluntad

privada que protege el interés particular, en el entendido de que existen fines específicos en cada actividad administrativa, su ausencia produce ineficacia.

Efecto.- El acto administrativo una vez emitido debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado, es decir, tiene carácter ejecutorio entendido en dos sentidos:

Que tiene ejecución, lo cual generalmente se entiende como todo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que en caso de incumplimiento pueda exigirse por las autoridades en forma coactiva ante la oposición del gobernado, en materia administrativa dicho cumplimiento puede ser ordenada por el propio órgano administrativo sin acudir al poder judicial por perseguir la satisfacción del interés general; y

Que ha causado ejecución, por lo que se entiende a la sentencia o el acto contra el cual ya no cabe interponer ningún medio de impugnación, que es definitivo, característica que en general no tiene el acto administrativo, ya que puede ser modificado por su revisión o por cualquiera de los medios de impugnación que establece la Ley con las excepciones que ésta establece.

En nuestra opinión los actos que contienen estas características emitidos por los órganos de los poderes legislativo y judicial, solo deben ser considerados como actos de administración, ya que estos únicamente son emitidos para satisfacer necesidades internas y no producen efectos fuera de ellos, siendo esto último la finalidad del acto administrativo, es decir, satisfacer el interés general.

En consecuencia solo son actos administrativos aquellos emitidos por los órganos de la administración pública, ejercidos por funcionarios o servidores públicos facultados para ello por la Ley, cuya finalidad es satisfacer el interés general, creando una situación jurídica concreta mediante la modificación, transmisión, reconocimiento, declaración o extinción de derechos y obligaciones, sin embargo, consideramos que los actos que emiten los agentes de la policía como servidores públicos escapan a este concepto, ya que éstos adicionalmente a los elementos antes mencionados cuentan con sus propias características, lo cual a abordaremos más adelante.

#### 1.1.4.- FACULTAD DISCRECIONAL.

El Diccionario Jurídico Mexicano entiende por facultad: capacidad, facilidad, habilidad, poder o potestad y que este término proviene del latín *facultas-atris*, que presupone que alguien esta investido por una norma jurídica para hacer u omitir un acto jurídico válido y así producir consecuencias de derecho, modificando la situación jurídica existente de uno mismo o de otros.

14

Rafael Entrena nos dice que “Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuando debe ejercitarse, como debe ejercitarse y en que sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una de dos circunstancias: a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o alguno de aquellos.”<sup>15</sup>

Por su parte Acosta Romero entiende por facultad discrecional a “..la potestad que tiene todo órgano de la Administración Pública para el desempeño de sus funciones, a través de la cual, goza de una libre apreciación sobre el contenido de sus actos o de sus abstenciones, observando para su ejercicio elementos subjetivos tales como la oportunidad, el orden y la utilidad, ya sea que esta facultad se encuentre o no en la Ley...”<sup>16</sup>

Bonnard nos dice que “Hay poder discrecional para la Administración, cuando la ley o el reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en que momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación...”<sup>17</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece al respecto lo siguiente:

“...FACULTAD DISCRECIONAL O DE ARBITRIO, DEBE RESPETARSE LA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Debe respetarse por lo general, en el juicio de amparo, el uso que la autoridad administrativa haga de su poder discrecional o de la facultad de arbitrio que la Ley le concede, a condición de que se dé un ejercicio prudente

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, Tomo II, p. 1406.

<sup>15</sup> Rafael Entrena, cit. pos., Rafael I. Martínez, Derecho Administrativo, Primer y Segundo Cursos, p. 266.

<sup>16</sup> Acosta, Segundo Curso de ..., p. 1002.

<sup>17</sup> Bonnard, cit. pos., Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 64.

de tal arbitrio, es decir, que la autoridad parta de hechos objetivos y de datos comprobados y, sobre la base de estos, elabore argumentaciones que no pugnen con las reglas de la lógica ni con las máximas de la experiencia.”<sup>18</sup>

Además la Suprema Corte sostiene que:

“FACULTADES DISCRECIONALES. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que si bien el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares, y aunque dicho ejercicio suponga un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del Juez, si está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es razonable, sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad, pudiendo añadirse que dicho control es procedente cuando en el referido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales del derecho.”<sup>19</sup>

Las citadas jurisprudencias establecen los casos en que el ejercicio de la mencionada facultad debe ser sujeto al control jurisdiccional, es decir, cuando su ejercicio no se funde y motive, cuando el juicio subjetivo no parta de hechos objetivos, cuando el razonamiento que se utilice sea ilógico o contrario a los principios generales del Derecho y cuando sea notoriamente injusto o contrario a la equidad; en estos casos su ejercicio se considera que es arbitrario y caprichoso, lo cual es conocido por la doctrina como desvío de poder.

Para nuestro estudio entendemos por facultad discrecional a la libertad de elección entre varias alternativas igualmente justas que tiene todo órgano de la administración pública en sus relaciones con los particulares, la cual debe reunir los requisitos que establecen las leyes y los reglamentos administrativos; por lo tanto constituye un elemento que puede tomar en cuenta el órgano administrativo para el ejercicio o no de sus atribuciones que realiza a través de servidores públicos facultados para ello, quienes en su caso deben valorar cuando, como y en que sentido se debe ejercitar si la Ley no lo establece.

---

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª época, volumen LV, p. 17.

<sup>19</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª época, volumen LVII, p. 65.

En este orden de ideas se debe considerar que los agentes de la policía preventiva como autoridad administrativa y como parte del órgano del Estado del cual depende que en el Distrito Federal es la Secretaría de Seguridad Pública gozan en el ejercicio de sus atribuciones de la facultad discrecional que les otorgan los reglamentos administrativos en materia de seguridad y tránsito que tienen a su cargo hacer cumplir.

### 1.1.5.- SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD JURÍDICA Y SUS DIFERENCIAS.

La palabra seguridad, proviene del latín *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus*. en sentido general indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro; es entendida también como la certeza de que los demás respetarán los bienes personales.<sup>20</sup>

Samuel González Ruiz nos dice que al término seguridad pública generalmente se le caracteriza como "...la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía."<sup>21</sup>

La exposición de motivos de fecha 2 de octubre de 1995 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública concibe a la seguridad pública:

"...como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México."<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, Tomo IV, p. 2885.

<sup>21</sup> Samuel González Ruiz, *et al.*, *Seguridad Pública en México*, p. 48.

<sup>22</sup> Exposición de motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pp. 5-6.

El artículo 3º. de la citada Ley establece que "...para efectos de esta Ley la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos."

A su vez la iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional de fecha 17 de noviembre de 1997 en materia de seguridad pública considera que ésta comprende la prevención y persecución del delito, la justicia cívica, la policía preventiva pública y privada, la procuración de justicia, la impartición de justicia, la ejecución de sentencias, la reinserción social del delincuente y del menor infractor, la defensoría de oficio, la protección de los derechos humanos y la participación ciudadana.

Por su parte el Plan Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), considera que "La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada."<sup>23</sup>

Este Plan identifica a la seguridad pública como un sistema, es decir, como el conjunto de instituciones estatales que están interrelacionadas y que tienen por objeto la protección de la integridad física y jurídica de todo gobernado bajo la dirección de una política congruente.

El Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal (1995-2000) y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública coinciden en señalar que "...La seguridad pública como función exclusiva del Estado mexicano tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos..."

Este Programa identifica a la seguridad pública como un derecho colectivo, como un factor para lograr el bienestar de la ciudadanía y como un producto de mejores condiciones de la población. De lo anterior consideramos que más que un derecho colectivo, constituye verdaderamente una garantía social en favor de todo gobernado como sujeto activo, pues tiene derecho a que el Estado proteja su integridad física, derechos y propiedades salvaguardando así la paz y el orden públicos.

---

<sup>23</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), p. 5.

También considera que para la prestación del servicio de seguridad pública deben implementarse políticas públicas que fomenten el bienestar de la sociedad, de esta idea se desprende que la seguridad pública además constituye parte importante de la plataforma política de todo partido político que aspira a ejercer el poder del Estado.

En nuestra opinión el verdadero alcance y sentido que le quiso imprimir el legislador a este término al insertarlo en el artículo 21 constitucional, es como una función del Estado que ejerce a través de los tres niveles de gobierno que abarca todas aquellas acciones, programas y políticas, así como a todas aquellas autoridades que tengan que ver con ésta, que tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos, por lo tanto constituye una garantía social, y no solo un servicio de policía, tal y como se le concibe en el inciso h de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Por lo que se refiere al término seguridad jurídica este puede estudiarse desde el punto de vista subjetivo pues equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: organización judicial, cuerpos de policía y leyes apropiadas; y desde el punto de vista objetivo equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.<sup>24</sup>

En el sentido subjetivo también se entiende por seguridad jurídica a la convicción de tranquilidad que crea el Estado en el individuo respecto de sus bienes y sus derechos que establece como una garantía individual el artículo 14 constitucional que dice "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...", por lo tanto, es un término que esta estrechamente relacionado con el de legalidad y el de Estado de Derecho.

Delos J. T. nos dice que la seguridad jurídica también es entendida como la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por el Estado protección y reparación, y no solo que éste va actuar conforme lo señala el orden jurídico, cumpliendo con ello en parte su finalidad de proporcionar bienestar y tranquilidad a las personas a través de los mecanismos

---

<sup>24</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*, Tomo IV, p.2885.

legales y orgánicos con que cuenta, y creando una certeza de seguridad en el individuo respecto a su persona y a sus bienes.

En la definición de los términos seguridad pública y seguridad jurídica antes expuestos advertimos las siguientes diferencias:

1.- La seguridad pública constituye una garantía social; la seguridad jurídica es una garantía individual.

2.- La seguridad pública tiene como finalidad satisfacer una necesidad de interés público que es salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, la prevención y persecución de infracciones y delitos, imposición de sanciones administrativas y la reinserción social del delincuente y del menor infractor, así como la paz y el orden públicos; la seguridad jurídica tiene por objeto satisfacer un interés particular que es crear certidumbre jurídica en los individuos respecto a su persona, bienes y derechos.

3.- La seguridad pública es de carácter objetivo, ya que el Estado utiliza a todos los órganos e instituciones encargados de ésta; la seguridad jurídica es de carácter subjetivo y objetivo, ya que además crea certeza o convicción jurídica en el individuo de la protección que el Estado le proporciona a su persona y patrimonio.

4.- La seguridad pública es una función del Estado a cargo del poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno; la seguridad jurídica es una actividad a cargo del poder judicial.

#### **1.1.6.- DIFERENCIAS ENTRE INFRACCIÓN Y DELITO.**

En ocasiones son confundidos los términos infracción y delito sobre todo en materia administrativa cuando su legislación establece delitos especiales, aún cuando el primero pertenece al estudio del Derecho Administrativo y el segundo al Derecho Penal, para ello hay que tomar en cuenta que "...el ilícito es un género de acuerdo con las normas que el propio derecho establece, y que tiene en consecuencia varias especies, pues no todo ilícito es delito..."<sup>25</sup> por este motivo consideramos necesario precisar sus diferencias de acuerdo con los siguientes criterios:

<sup>25</sup> Acosta, Segundo Curso de..., p. 1015.

Por su naturaleza jurídica. Las infracciones “son los ilícitos cometidos por los gobernados contra el buen funcionamiento de la administración del Estado y que provocan un daño al bienestar público y en caso de controversias estas son conocidas por el Poder Ejecutivo”;<sup>26</sup> por su parte el artículo 7º. del Código Penal establece que delito “es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”, doctrinalmente es definido por Luis E. Ortolan como “...toda acción o inacción exterior que vulnera la justicia absoluta, cuya represión importa para la concepción o el bienestar social, que ha sido de antemano definida y a la que la ley ha impuesto pena.”<sup>27</sup>

Por los intereses que afectan. La comisión de infracciones administrativas sólo afecta a bienes jurídicos que representan un peligro para el buen funcionamiento administrativo, es decir, se comete una infracción cuando hay insubordinación, desobediencia y/o negligencia contra las disposiciones administrativas, también se puede decir que al cometerse una infracción se afectan bienes administrativos, de orden público, contra el buen funcionamiento del Estado; y al cometerse un delito se afectan intereses tanto particulares como públicos, pues la comisión de una infracción administrativa puede desenvolver en un delito contra la administración. El delito implica siempre un juicio ético-social contra el autor y en la infracción basta con el incumplimiento a las disposiciones administrativas realizado contra la actividad dirigida al bien del Estado para su sanción.<sup>28</sup>

Por la sanción que les corresponde. La sanción es distinta en razón a los bienes jurídicos que afectan, la cual puede consistir tratándose de infracciones en amonestación, arresto, privación de la libertad hasta por 36 horas, multa, nulidad, cese, clausura, rescisión, suspensión, recargo, revocación, pago de indemnización, remoción de cargo, entre otras; y tratándose de delitos la sanción puede consistir en privación de la libertad, tratamiento en libertad, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado, sanción pecuniaria, amonestación, apercibimiento, caución de no ofender, privación de derechos, entre otras.

<sup>26</sup> Daniel E. Herrendorf, El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos, tomo II, p. 80.

<sup>27</sup> Luis E. Ortolan, cit, pos., Fernando Castellanos, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, p. 96.

<sup>28</sup> Herrendorf, op. cit., p. 81.

Por el órgano que corresponde sancionarlos. En caso de controversia por la comisión de infracciones ésta siempre es conocida por la autoridad competente del poder ejecutivo mediante procedimientos administrativos, y tratándose de la comisión de delitos ésta es conocida por el poder judicial mediante procedimientos judiciales y por excepción por el poder ejecutivo en el caso de delitos políticos.

Por lo tanto, aún cuando en leyes administrativas se encuentran delitos su estudio está encomendado exclusivamente al Derecho Penal, ya que de acuerdo con el artículo 6º. del Código Penal para el Distrito Federal, los delitos previstos en leyes especiales o tratados internacionales de observancia obligatoria en México son sancionados por estas disposiciones tomando en cuenta lo establecido en el propio Código.

#### **1.1.7.- DERECHO DE POLICÍA, SU UBICACIÓN Y AUTONOMÍA.**

La doctrina administrativa mexicana desafortunadamente ha menospreciado el estudio de esta rama del Derecho, sin embargo, como lo mencionaremos más adelante existen elementos que de hecho y de derecho prueban su existencia, puesto que existe legislación sobre policía, órganos jurisdiccionales que conocen de los procedimientos por la comisión de infracciones contra las leyes y reglamentos administrativos, así como la actividad de los agentes de policía manifestada mediante actos de policía, sin embargo, no existen estudios especializados al respecto, por lo tanto en nuestra opinión lo único que hace falta es el reconocimiento de su existencia por parte de la doctrina mexicana.

Rodríguez Manzanera nos dice que:

“... Difícilmente puede existir Derecho de Policía en un país en el que no hay policía, como es el nuestro. Habló desde luego de “policía” en el sentido moderno de la palabra, es decir, un cuerpo de vigilancia y seguridad público unificado, técnico, honorable, consciente. Lo que hay en nuestro país (como en muchos otros), es una multiplicidad absurda de cuerpos represivos, muchos de ellos altamente corrompidos...”<sup>29</sup>

El Derecho de Policía es definido “...como el conjunto de normas que regulan por una

---

<sup>29</sup> Luis Rodríguez Manzanera, Criminología, p.102.

parte la actividad de policía, y por la otra la posición de sujeción de los ciudadanos...”,<sup>30</sup> Pedro Altamira lo define como “...el conjunto de normas de naturaleza esencialmente legislativa, que reglamenta las facultades y deberes de la policía frente a la comunidad y a la institución...”<sup>31</sup>

Tomando en cuenta las mencionadas definiciones entendemos por Derecho de Policía a la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas que regulan las relaciones que existen entre el ejercicio de las facultades de los agentes de policía y el ejercicio de los derechos de los gobernados.

En cuanto a su ubicación Rodríguez Manzanera considera que el Derecho de Policía se encuentra dentro de la Enciclopedia de las Ciencias Penales que define como “...el conjunto de ciencias que se ocupan de estudiar en alguna forma las conductas consideradas antisociales y las normas que las rigen...”,<sup>32</sup> esta enciclopedia se integra por cinco grupos según el orden que sugiere Quiroz Cuarón y ampliada por Rodríguez Manzanera; el primero con las ciencias criminológicas; el segundo con las ciencias históricas y filosóficas; el tercero con las ciencias médicas; el cuarto con las ciencias básicas y el quinto con las ciencias jurídico-penales, en el que ubica al Derecho de Policía.<sup>33</sup>

En nuestra opinión en primer lugar el Derecho de Policía como señalamos en nuestra definición debe ubicarse dentro del Derecho Público porque se refiere a las relaciones existentes entre los agentes de policía (Estado) y los gobernados (particulares) y en segundo lugar debe ubicarse dentro del derecho administrativo porque su materia de estudio es la actividad de los agentes de policía que forman parte de la administración pública, la cual adopta para su ejercicio la forma de un servicio público.

Si esta rama del Derecho es reconocida por la doctrina también es necesario que se reconozca su autonomía por los intereses que protege, para ello por lo que se refiere a la policía preventiva deben tomarse en cuenta los siguientes criterios:

Orgánico.- En el Distrito Federal la policía preventiva es dependiente del poder ejecutivo local y concretamente de la Secretaría de Seguridad Pública.

Legislativo.- Se da esta autonomía, ya que la Constitución Federal en la fracción XXIII

---

<sup>30</sup> Ibidem., p. 100.

<sup>31</sup> Pedro Altamira, cit. pos., Luis Rodríguez, Criminología, p. 100.

<sup>32</sup> Ibidem., p. 81.

<sup>33</sup> Idem., p. 82.

del artículo 73 (facultad del Congreso de la Unión), la fracción I del artículo 89 (facultad del presidente de la República), el inciso i de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 (facultad de la Asamblea Legislativa) y el inciso b de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122 (facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal), otorgan facultades para expedir diversos ordenamientos en materia de policía, tales como: la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, así como otras disposiciones en materia de seguridad y tránsito.

**Jurisdiccional.** Esto en razón a que existen órganos jurisdiccionales encargados de conocer los procedimientos en materia de infracciones cometidas en contra de los reglamentos administrativos en materia de seguridad y tránsito que son los Juzgados Cívicos; así como órganos que se encargan de conocer los procedimientos por las arbitrariedades cometidas por los agentes de la policía preventiva en el desempeño de su función para la imposición de la sanción correspondiente por su responsabilidad administrativa que en su caso considere la Contraloría Interna y el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, o en su caso el órgano que corresponda en las demás entidades federativas.

**Doctrinal.** Aunque es escasa la producción de obras que aborden específicamente el tema, lo poco que existe lo podemos encontrar inmerso en estudios sobre Derecho Administrativo y equivocadamente en estudios sobre Derecho Penal tales como: Función Policial y Seguridad Pública de Seraffín Ortiz; Seguridad Pública en México de Samuel González; Policía Nacional Investigadora del Delito de Jesús Martínez; La Policía en México de Beatriz Martínez; Derecho Administrativo de Gabino Fraga; Teoría General del Derecho Administrativo de Miguel Acosta; Derecho Administrativo de Andrés Serra; Derecho Administrativo de Rafael I. Martínez; Delitos Especiales de Miguel Acosta, entre otros. En países como en Cuba, Argentina, Colombia y Guatemala también existen obras relacionadas con el tema; en cambio en países como Alemania, Italia, Francia y España se ha alcanzado un mayor desarrollo, ya que estos dedican amplios estudios sobre el tema.

Además existen instituciones encargadas del mejoramiento de técnicas policiales para la prevención y persecución de los ilícitos que son el Instituto Nacional de Ciencias Penales. así

como el Instituto Técnico de Formación Policial encargado de la capacitación y profesionalización de la policía preventiva. Por último esta disciplina tiene como metas y objetivos las que establecen las diferentes leyes y reglamentos de policía, que en general es proporcionar seguridad a todos los integrantes de la sociedad en su persona, derechos y bienes, y su objetivo fundamental es preservar el orden público.

### 1.1.8.- CONCEPTOS DE POLICÍA.

Acosta Romero sostiene que el término policía tiene su origen en la voz latina *politia* que significa "...el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno..." y del griego *politeia* que significa "...cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad..."<sup>34</sup> Nacif nos dice que la palabra policía encuentra su origen en dos raíces griegas; *politeia* que significa gobierno y *polis* que significa ciudad, por lo tanto puede definirse etimológicamente como el gobierno de la ciudad.

El término policía ha sido identificado con diferentes expresiones tales como poder, función administrativa, conjunto de normas administrativas, fuerza pública, cuerpo de policía, cuerpos de coerción o de represión, agentes de policía, entre otros, asimismo su concepto se ha ido transformando de acuerdo a las actividades que se le han sido asignadas a través del tiempo; en la antigüedad y en la edad media se consideró que la actividad de policía incluía toda la actuación de los entes públicos, posteriormente en el siglo XVIII se desprendieron de este las actividades relativas a las relaciones internacionales, la justicia y las finanzas, de tal manera que solo la actividad reguladora de las condiciones internas de las ciudades para mantener el orden de la comunidad se consideró como expresión dentro del concepto policía.<sup>35</sup>

En la actualidad, éste es un término que encaja en el Estado moderno, el Estado de Derecho, "...en donde el individuo aparece como titular de una esfera de libertad protegida

<sup>34</sup> Acosta, Segundo Curso de..., p. 633.

<sup>35</sup> Roberto Baez Martínez, Manual de Derecho Administrativo, tomo II p. 135.

jurídicamente contra las intervenciones del Estado. Tal esfera está constituida por el conjunto de los derechos de libertad. Ahora bien, la posibilidad de que del uso de los derechos de libertad puedan derivarse peligros para el interés público justifica las potestades de policía en manos del Estado...”<sup>36</sup>

En opinión de Sergio Pistone la policía “Es una función del Estado que se concreta en un instituto de administración positiva dirigida a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público, en sus diversas manifestaciones: de la seguridad de las personas a la de la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones penales.”<sup>37</sup>

Para Serra Rojas el término policía es “...el conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública...”<sup>38</sup>

Por su parte Rafael Bielsa sostiene que el término “...policía en su acepción más amplia, significa el ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del Derecho Administrativo el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración Pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aún moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas...”<sup>39</sup>

Manuel María Díez define policía como “...una actividad administrativa de limitación, por medio de la cual se controla el ejercicio de los derechos individuales de propiedad y libertad, a los efectos de adecuarlos a las exigencias de interés general.”<sup>40</sup>

El Diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild define el término policía como “La función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se

<sup>36</sup> Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo (servicios públicos), pp. 9-10.

<sup>37</sup> Norberto Bobbio, et al., Diccionario de Política, tomo I, p. 1205.

<sup>38</sup> Serra, op. cit., p. 470.

<sup>39</sup> Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, p. 1.

<sup>40</sup> Manuel María Díez, cit. pos., Roberto Baez, Manual de Derecho Administrativo, tomo II, p. 193.

guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos” y como el “conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la Ley y el orden entre sus conciudadanos...”.<sup>41</sup> Por último Cabanellas nos dice que policía es el “...Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a quienes ampara la legislación vigente...”<sup>42</sup>

Cabe mencionar que las limitaciones a que se refieren estas definiciones se encuentran establecidas en la Constitución Federal, la cual encomienda a las leyes que emanen de ella establecer las bases para su debido ejercicio, cuya aplicación se encarga la administración pública que a su vez reglamenta estas leyes y las ejerce a través de diferentes cuerpos de policía no solo en materia de seguridad y tránsito, sino en todas las actividades de la administración.

En las definiciones antes expuestas pueden distinguirse claramente dos conceptos del término policía, en primer lugar puede definirse como la actividad legislativa del Estado que tiene por objeto garantizar el orden público contra todo acto que intente quebrantarlo mediante la imposición legal de limitaciones a los derechos y libertades de los gobernados; y en segundo lugar puede definirse como la actividad administrativa del Estado que lleva a cabo a través de agentes de policía que tienen a su cargo vigilar y hacer cumplir las limitaciones impuestas por la Ley a los derechos y libertades de todo gobernado para el mantenimiento del orden público y salvaguardar la integridad física y los bienes de los individuos mediante el ejercicio de medidas coactivas.

En nuestra opinión el concepto moderno de policía no solo hace referencia al agente de policía, sino que como puede apreciarse en realidad representa un conjunto de actividades que tiene a su cargo el Estado para salvaguardar no solo la integridad física de todo gobernado, sino para salvaguardar el orden público, a esto nosotros lo consideramos como la función policial del Estado.

---

<sup>41</sup> Henry Pratt Fairchild, Diccionario de Sociología, pp. 225-226.

<sup>42</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario Jurídico Elemental, p. 248.

### 1.1.9.- POLICÍA ADMINISTRATIVA.

Para Rafael Bielsa policía administrativa "...es la acción directa que el Estado realiza para proteger preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración".<sup>43</sup>

Marcelo Caetano define a la policía "...como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen, o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar..."<sup>44</sup>

Fernando Garrido Falla, define a la policía administrativa "...como el conjunto de medidas coactivas utilizables por la administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública...".<sup>45</sup> El mismo autor sostiene que la policía administrativa "... es aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos..."<sup>46</sup>

Jorge Fernández Ruiz nos dice que por policía administrativa se entiende:

"...la manifestación del poder público legalmente expresada por la vía reglamentaria mediante una actividad administrativa delimitante de los derechos y potencialmente coactiva de los actos particulares, destinada a evitar los daños sociales que éstos pudieran originar y de esta manera proteger valores colectivos específicos, con permanente sujeción a control jurisdiccional, administrativo y, en algunos casos, parlamentario..."<sup>47</sup>

De la lectura de las definiciones antes expuestas advertimos que el término policía administrativa lo utiliza la doctrina y la legislación administrativa para identificar tanto a la actividad legislativa del Estado, limitadora de la esfera jurídica del gobernado, como a la actividad administrativa del Estado que vigila y hace cumplir las limitaciones legales a los derechos y garantías de los gobernados, ambas para salvaguardar el orden público, es decir, a la

<sup>43</sup> Bielsa, op. cit., p. 43.

<sup>44</sup> Marcelo Caetano, cit. pos., Miguel Acosta, Segundo Curso de ..., p. 634.

<sup>45</sup> Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, p. 125.

<sup>46</sup> Ibidem., p. 126.

<sup>47</sup> Fernández, op. cit., p. 419.

función policial del Estado.

### **1.1.10.- POLICÍA PREVENTIVA, POLICÍA (antes JUDICIAL) Y SU ACTIVIDAD.**

La actividad de la policía entendida como la actividad administrativa del Estado que lleva a cabo a través de agentes de policía que tienen a su cargo vigilar y hacer cumplir las limitaciones impuestas por la Ley a los derechos y libertades de todo gobernado para el mantenimiento del orden público y salvaguardar la integridad física y los bienes de los individuos mediante el ejercicio de medidas coactivas, la cual comprende las actividades de prevención y persecución e investigación de las infracciones y de los delitos, respectivamente; la distinción de estas actividades la encontramos totalmente fundamentada en el hecho de que como ya quedó expuesto estos ilícitos son diferentes y por lo tanto merecen un tratamiento distinto por parte de los agentes de la policía, por ello la importancia de distinguir entre la actividad de la policía preventiva y de la policía judicial.

La actividad de la policía preventiva del Distrito Federal de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública y el Reglamento de la Policía Preventiva se concentra principalmente en prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, salvaguardar el orden público, proteger la integridad física, propiedades y derechos de las personas, cuidar la observancia de la Ley de Justicia Cívica, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de tránsito de vehículos y de peatones en la vía pública, auxiliar al Ministerio Público, autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello, así como auxiliar a la población en caso de siniestros o accidentes.

Esta actividad encierra un conjunto de fenómenos en los que interviene el agente de la policía preventiva convirtiendo su actividad en algo más que vigilar y hacer cumplir los ordenamientos que tiene a su cargo, es decir, en una actividad que debe cumplir una función social, ya que tiene por objeto salvaguardar la convivencia social, es decir, garantizar y proteger la integridad física, derechos y bienes de todo gobernado, lo mismo sobre la ubicación de una calle como del lugar o autoridades a quienes puede acudir para presentar sus quejas o bien en el caso de haber sido víctima de algún delito, para ello previene la comisión de todo acto ilícito

cometido en contra de estos bienes jurídicos, e interviene en situaciones de peligro causadas por el hombre o por la naturaleza.

Para Rodríguez Manzanera prevenir es "...conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación cosas necesarias para un fin, o precaver, evitar o impedir una cosa, advertir, informar, avisar, disponerse o prepararse para algo".<sup>48</sup>

De acuerdo con lo antes expuesto entendemos por policía preventiva al cuerpo de policía o conjunto de agentes de policía que tienen a su cargo tomar las medidas necesarias que le autoriza el orden jurídico para evitar la comisión de infracciones y delitos, así como vigilar y hacer cumplir los reglamentos administrativos en materia de seguridad y tránsito, mediante el ejercicio de la coacción física.

Antes de iniciar la descripción de la actividad de la policía judicial hay que tener en cuenta que el 3 de julio de 1996 quedó reformado el primer párrafo del artículo 21 constitucional con lo que se suprimió el adjetivo judicial a la policía que auxilia al Ministerio Público para quedar simplemente como policía, por lo tanto para identificar este cambio cuando hagamos alusión a este cuerpo de policía lo denominaremos policía (antes judicial).

Ahora bien la actividad principal de la policía (antes judicial) del Distrito Federal de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública, la ley orgánica y el reglamento de la Procuraduría General de Justicia y el Código de Procedimientos Penales es auxiliar al Ministerio Público del fuero común en la investigación y persecución de los delitos en los que solicite su intervención, así como de aquellos que tengan noticia directamente, buscar y preservar pruebas relacionadas exclusivamente con delitos ya cometidos para acreditar la existencia de éstos y la identidad de sus autores y cómplices, la citación, presentación y aprehensión de testigos, ofendidos, inculcados y demás personas que sean solicitadas, así como auxiliar a la autoridad judicial en la ejecución de las ordenes de presentación, comparecencia, aprehensión, cateo e investigación y rendir los informes que sean necesarios.

La actividad de la policía (antes judicial) como podemos apreciar se limita al auxilio del Ministerio Público y de la autoridad judicial, ya que ésta tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos, es decir, de los ilícitos que ya fueron cometidos, auxiliando así a la administración de justicia.

---

<sup>48</sup> Rodríguez, *op. cit.*, p. 126.

Marco Antonio Díaz de León opina que la policía (antes judicial) es el “...cuerpo de policía que tiene por objeto la Averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes, ordenada por el Ministerio en algunos países como México, y en otros, encomendada a los tribunales.”<sup>49</sup>

Por policía (antes judicial) de acuerdo a lo anterior entendemos al cuerpo de policía o conjunto de agentes de policía que tienen a su cargo auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, a la autoridad judicial en la ejecución de las ordenes que dicte, lo cual lleva a cabo mediante el ejercicio de la coacción física.

#### 1.1.11.- NATURALEZA JURÍDICA DEL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE LA POLICÍA PREVENTIVA.

En este apartado tenemos por objeto desentrañar la naturaleza jurídica del ejercicio de la actividad de la policía preventiva, entendida ésta como la actividad administrativa del Estado que lleva a cabo a través de agentes de policía que tienen a su cargo vigilar y hacer valer las limitaciones impuestas por la Ley a los derechos y libertades de todo gobernado para el mantenimiento del orden público y salvaguardar la integridad física y los bienes de los individuos mediante el ejercicio de medidas coactivas.

Serra Rojas, afirma que “... La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal...”<sup>50</sup>

Fernández Ruiz nos dice que:

“...Desde hace más de dos siglos, bajo la influencia de Montesquieu, se acostumbra clasificar la actividad estatal en tres grandes categorías: legislación, jurisdicción y administración. La primera produce y promulga la norma jurídica; la segunda la aplica al caso concreto y, de ser necesario, exige coactivamente su cumplimiento (solicitando

---

<sup>49</sup> Marco Antonio Díaz de León, Diccionario de Derecho Procesal Penal, tomo II, p. 1335.

<sup>50</sup> Serra, op. cit., p. 19.

apoyo del Ejecutivo); la tercera realiza los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la sociedad...”<sup>51</sup>

De acuerdo con esta clasificación la actividad de policía se ubica en la tercer categoría, es decir, en la administración.

Por su parte Miguel S. Marrenhoff señala que “...la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control...”<sup>52</sup>

Por servicio público se entiende de acuerdo al artículo 10º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal a “...la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo...”, por lo tanto la prestación de estos servicios es de interés público.

Jorge Olivera Toro nos dice que servicio público es “...la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme...”.<sup>53</sup> Serra Rojas afirma que servicio público “...es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público...”<sup>54</sup>

Las características del servicio público aceptadas por la mayoría de los autores administrativistas, entre los cuales se encuentran Jorge Fernández Ruiz y Rafael I. Martínez Morales, son: generalidad, ya que esta dirigido a satisfacer una necesidad de tipo universal y no individual; igualdad, puesto que todos los integrantes de la sociedad tienen derecho a que sean satisfechas sus necesidades; regularidad, se refiere a la posibilidad de ser previsible en el

<sup>51</sup> Fernández, op. cit., p. 74.

<sup>52</sup> Miguel S. Marrenhoff, cit. pos., Andres Serra, Derecho Administrativo, pp. 58-59.

<sup>53</sup> Jorge Olivera, cit. pos., Jorge Fernández, Derecho Administrativo, p. 159.

<sup>54</sup> Serra, op. cit., pp. 101-102.

tiempo y el espacio proporcionando certidumbre al usuario; uniformidad, en razón a que se prevea en los volúmenes y la calidad fijados sin discriminación o privilegio alguno; continuidad, ya que se ofrece en forma permanente y con posibilidad constante; obligatoriedad, puesto que es un deber del Estado satisfacer los fines que tiene a su cargo; permanencia, en el sentido de que el servicio debe existir mientras exista la necesidad que esta satisfaciendo; adaptabilidad, en lo relativo a que todos los servicios públicos están sujetos a los cambios y evolución de las circunstancias que los rodean, es decir, tanto el aumento de demanda como al avance de la tecnología; y gratuidad, ya que la prestación del servicio se realiza sin propósito de lucro, aún cuando se paguen impuestos para su prestación.

Fernández Ruiz además opina que:

“...el servicio de seguridad pública, de acuerdo con el criterio funcional de la noción del servicio público, cubre el requisito de satisfacer una necesidad de carácter general; conforme al criterio orgánico, llena el requisito de quedar a cargo de órganos estatales o municipales; además, en concordancia con el criterio legal, es una creación de la ley; y, acorde con el criterio jurídico, se sujeta a un régimen de derecho público, por lo cual la seguridad pública, objetiva, subjetiva, formal y materialmente es un servicio público propiamente dicho...”<sup>55</sup>

El mismo autor nos dice que seguridad pública para estos efectos :

“...es la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de los gobernados, de preservar su integridad física, moral y patrimonial, mediante la debida protección, tanto de sus personas como de sus bienes y derechos, especialmente los derivados del orden público; cuyo cumplimiento, uniforme, continuo y permanente debe ser asegurado, regulado y controlado por la autoridad, mediante el ejercicio del poder de policía, con sujeción a un variable régimen de derecho público...”<sup>56</sup>

Por su parte el artículo 2º. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece que “...La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: I.- Mantener el orden público...”

Por lo antes expuesto existen suficientes motivos para decir que la actividad de policía la ejerce el Estado a través de órganos administrativos que prestan un servicio público, lo cual

<sup>55</sup> Fernández, op. cit., pp. 447-448.

<sup>56</sup> Ibidem., pp. 418-419.

constituye su naturaleza jurídica, ya que cubre todas y cada una de las características que exige la Ley para ello, puesto que la actividad de policía esta dirigida a salvaguardar el orden público que es una necesidad social a la cual tiene derecho todo integrante de la sociedad, que se ejerce de acuerdo a las disposiciones que la regulan, en forma permanente y constante, constituye una obligación del Estado, que permanece por existir la necesidad de establecer un orden social, que sufre cambios de acuerdo a los diferentes factores que la rodean y que se presta en forma gratuita.

### 1.1.12.- ORDEN PÚBLICO.

La definición del término orden público presenta un serio problema, ya que la doctrina, la legislación y la jurisprudencia no se han puesto de acuerdo en un criterio para ello, esto en nuestra opinión es consecuencia a los diversos significados que se le han otorgado y a la íntima relación que tiene con el término interés público, sin llegar a significar lo mismo.

Sin embargo, para nuestro estudio es de vital importancia tener clara la noción de orden público, para ello iniciaremos por definir el término interés público como "...el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado."<sup>57</sup> Por su parte Martínez Morales entiende por interés público a "...la pretensión de un solo sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial."<sup>58</sup>

Cabe mencionar que la doctrina administrativa considera que la satisfacción de los intereses públicos satisface al mismo tiempo los intereses privados. Tomando en cuenta lo anterior nosotros opinamos que interés público es el conjunto de prioridades sociales consideradas como necesarias para alcanzar las finalidades de la sociedad que están por encima de todo interés particular y que se pretende sean protegidas por el Estado.

Por lo que se refiere al término orden público, Serra Rojas nos dice que la autoridad

<sup>57</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., tomo III, p. 1779.

<sup>58</sup> Martínez, op. cit., pp.

tiene por objeto la realización del bien público temporal esto es “ crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o que pueden aspirar según su naturaleza racional.” Lo cual puede llevar a cabo mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. <sup>59</sup> y define el término orden público como “...aquel Orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.”

El Diccionario Hispanoamericano señala que “Aparece el Orden Público en el Estado con la necesidad suprema e indispensable, teniendo al mismo tiempo...la obligación primera para el gobierno, quien para mantenerlo se haya autorizado para emplear la fuerza contra los que pretendan, sean cualesquiera los pretextos o lugares en que la turbación aconteciere. Sin embargo, es necesario que la represión se base en la alteración contra las leyes justas y equitativas pues cuando esto no sucede y el gobierno defiende abusos o disposiciones injustas, él es en primer término, el causante de que los ciudadanos apelen a la violencia para quebrantar tales preceptos cuando no hay medio de conseguirlo pacíficamente por vías legales. Entonces, con sus leyes el gobierno satisface un arbitrario capricho, en lugar de una necesidad social y haciendo prevalecer aquel sobre la razón y la justicia se convierte en verdadero tirano.”

Entre otros autores Quintin Alfonsín considera que orden público es “...el *Status* fundamental querido por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquella y otras veces de un modo consuetudinario”, Baudry-Lacantinerie sostiene que “Es la organización considerada como imprescindible para el buen funcionamiento general de la sociedad.”

Paul Bernard define el término orden público en sentido general como “...el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad”, en sentido técnico lo define como “...el conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de un derecho extranjero, es decir, este orden designa la idiosincrasia jurídica de un derecho en particular, son principios y axiomas de organización

---

<sup>59</sup> Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo Especial, volumen I, p. 784.

social que todos reconocen y admiten.”<sup>60</sup> Hauriou nos dice que orden público en relación con la policía “...es el orden material y exterior, es sencillamente, un estado de hecho opuesto al desorden.”<sup>61</sup>

Por su parte la fracción II del artículo 1º. de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal establece que para efectos de esta Ley se entiende por orden público: “a) El respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo; b) El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros; c) el buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público; d) La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia; e) El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público. En nuestra opinión esta Ley confunde entre orden público e interés público, ya que en lugar de definir al primero, establece los aspectos que el legislador consideró indispensables para la sana convivencia social, es decir, los objetos de interés público.

El término orden público también es utilizado para identificar mediante leyes cuales son las prioridades sociales, es decir, cuales son los bienes jurídicos tutelados por la Ley cuya transgresión altera el orden público, pero no se limita a identificarlos en ordenamientos de Derecho Público sino también de Derecho Privado, como por ejemplo, el parentesco y el matrimonio en el Código Civil.

En apoyo a esta última idea la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene lo siguiente:

“...ORDEN PUBLICO, LEYES DE.- El orden público que tiene en cuenta la ley y la jurisprudencia, para establecer una norma sobre las nulidades radicales, no puede estar constituido por una suma de intereses meramente privados; para que el orden público esté interesado, es preciso que los intereses de que se trate, sean de tal manera importantes que, no obstante el ningún perjuicio y aún la aquiescencia del interesado, el acto prohibido pueda causar un daño a la colectividad, al Estado o a la Nación...”<sup>62</sup>

En este sentido tanto la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal como la Ley de

<sup>60</sup> Paul Bernard, cit. pos., Fernando Garrido, Tratado de Derecho Administrativo, p. 127.

<sup>61</sup> Maurice Hauriou, cit. pos., Fernando Garrido, Tratado de Derecho Administrativo, p. 128.

<sup>62</sup> Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 8ª. Época, Tomo V, p. 28.

Justicia Cívica para el Distrito Federal establecen que éstas son “de orden público e interés general”, sin embargo, este criterio no fue aplicado para el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, ya que no lo dispone el mismo.

En nuestra opinión orden público es el fin del Estado que consiste en el mantenimiento de la pacífica convivencia social para garantizar la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad, y que satisface mediante el ejercicio de la coacción en contra de todo acto u omisión que intente perturbar este estado de cosas.

### 1.1.13.- ACTO DE POLICÍA.

En nuestra opinión los actos emitidos por los agentes de policía en ejercicio de sus atribuciones merecen una especial atención, por el contacto directo que tienen con el ejercicio de las garantías individuales de todo gobernado, pues tienen a su cargo vigilar y hacer cumplir las limitaciones impuestas por la Ley a éstas. Por ello el Derecho de Policía como rama del Derecho Administrativo debe estudiar al acto de policía considerándolo como una especie del género acto administrativo, ya que además de reunir los elementos constitutivos de este último contiene sus propias características.

El acto de policía representa la forma en que manifiestan su actividad los agentes de policía frente a los gobernados, pero la falta de estudios sobre estos actos nos obliga a proponer su definición con apoyo en la doctrina administrativa de la siguiente manera:

Es la manifestación del agente de policía en ejercicio del cumulo de facultades discrecionales y coactivas con que cuenta para vigilar el cumplimiento de los límites impuestos por la Ley a las garantías individuales de todo gobernado con el fin de salvaguardar el orden público.

Los elementos que constituyen el acto de policía en comparación con los actos administrativos son los siguientes:

Sujeto.- Es emitido por los agentes de policía en ejercicio de las facultades que les otorga la Ley en los diferentes ramos de la administración pública en su calidad de autoridad administrativa.

**Manifestación.-** A diferencia del acto administrativo, el agente de policía no emite una decisión o una ejecución, sino que como auxiliar de la administración y de la administración de justicia solo ejerce sus atribuciones de acuerdo a la Ley para hacer cumplir éstas, es decir solo cumple las ordenes de sus superiores, salvo en los casos de flagrancia, en los que ejerce la facultad discrecional aplicando su criterio en cada caso concreto.

**Objeto.-** El acto de policía solo busca vigilar el cumplimiento de los límites impuestos por la Ley a las garantías individuales con el fin de salvaguardar el orden público.

**Forma.-** A diferencia del acto administrativo, el acto de policía solo se manifiesta por acciones u omisiones físicas, es decir, mediante el ejercicio de la coacción física directa sobre el gobernado que se ubique dentro de las hipótesis que establece la Ley, siempre y cuando reúna los requisitos que el orden jurídico establece para ello en cada caso. La coacción es la facultad del agente de policía para hacer uso de la fuerza moral e incluso de la fuerza física para mantener el orden público en el ejercicio de sus atribuciones, en la forma y términos que establece la Ley.

**Motivo.-** Puede ser el cumplimiento de una decisión o resolución de alguna autoridad, o el quebrantamiento de alguna disposición, o en su caso por las acciones u omisiones que adopte un gobernado en una determinada circunstancia que prevea la Ley.

**Finalidad.-** Al igual que el acto administrativo, el acto de policía persigue satisfacer el interés público en beneficio de la sociedad y en particular proteger la integridad, derechos y bienes de las personas, así como proteger el buen funcionamiento de la actividad del Estado.

**Efecto.-** A diferencia del acto administrativo, el acto de policía una vez emitido produce las consecuencias ordenadas por la autoridad a la que auxilie o por la resolución que cumpla o por el cumplimiento de sus atribuciones.

## **1.2.- CLASIFICACIÓN DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

El ejercicio de la actividad de policía se desarrolla en todos los ramos de la administración pública en los tres niveles de gobierno incluyendo al Distrito Federal, para ello el Estado ha creado diferentes cuerpos de policía atendiendo cada ámbito de acuerdo a sus

necesidades, sin embargo, la doctrina ha dedicado muy poca atención a la clasificación de éstos, limitándose únicamente a señalar que existen tres tipos de policía que son: la policía preventiva, la policía (antes judicial) y las policías especiales.

Cabe mencionar que la fracción VIII del artículo 3º. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que solo son cuerpos de seguridad pública la policía preventiva, la policía complementaria y la policía (antes judicial), sin embargo en nuestra clasificación tomaremos en cuenta a las policías especiales como cuerpos de seguridad pública, ya que realizan la misma función que los primeramente mencionados, es decir, salvaguardar el orden público.

Este es un aspecto que consideramos importante abordar para identificar con mayor facilidad el cuerpo de policía materia de estudio en nuestro trabajo, mencionando no solo a los cuerpos de policía que existen, sino también algunas características de cada uno y la ley o reglamento que las organiza, para ello proponemos la siguiente clasificación:

**POLICÍA PREVENTIVA.**- En la capital de la República es denominada como policía del Distrito Federal que esta integrada por las unidades y agrupamientos de la policía preventiva, y por la policía complementaria que a su vez esta integrada por la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 5º. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, todas a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública de acuerdo con el artículo 6º. de la mencionada Ley. Cabe mencionar que las demás entidades federativas toman como modelo la organización de este cuerpo de policía que tiene el Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la policía preventiva en el Distrito Federal esta cuenta entre otras con las siguientes agrupaciones y unidades:

**Motopatrullero preventivo.**- Es el agrupamiento encargado de vigilar y penetrar zonas de alto grado delincencial a las que difícilmente tienen acceso las radio-patrullas.

**Policía femenil preventiva.**- Es el agrupamiento formado por mujeres, que generalmente se encuentran concentradas en el sector de la Merced para evitar abusos en las zonas en las que se presta el sexoservicio.

**Policía montada.** Es el agrupamiento que desarrolla su actividad a caballo, encargado de disolver manifestaciones públicas masivas; el cual cuenta con dos jurisdicciones la Zona Norte y la Zona Sur y sus instalaciones están ubicadas en la delegación Iztapalapa.

**Granaderos.-** Es el agrupamiento que en su inicio utilizaba granadas de mano para dispersar a las multitudes a lo cual debe su nombre. Actualmente este órgano cuenta con dos jurisdicciones la Zona Oriente compuesta por los agrupamientos “B” y “C” en Balbuena y la Zona Poniente que comprende los agrupamientos “A” y “D” en Obrero Mundial y Cuauhtémoc; este cuerpo policiaco cuenta con adiestramiento para el manejo de todo tipo de gases, el cual tiene a su cargo disuadir y controlar sin causar daños corporales las manifestaciones públicas tales como amotinamientos, mítines y todo tipo de eventos que provoquen violencia o desorden, para ello patrullan zonas de alto índice delictivo y acordonan áreas en las que se producen incendios, derrumbes o inundaciones.

**Policía a pie o transformación 2000 (T-2000).-** Es el agrupamiento organizado en batallones integrados por una selección de los mejores policías de los diferentes sectores de policía, encargado de patrullar a pie y en pareja apoyado por patrullas, *jeeps*, grúas y *panels* la zona del Centro Histórico para la atención de visitantes extranjeros, así como vigilar los puntos críticos de bancos, cruceros, espectáculos, oficinas de gobierno, embajadas, escuelas e instalaciones policiales, además de prevenir delitos, aprehender criminales, cuidar el aseo e higiene pública, proteger la integridad de las personas y sus propiedades, frenar tumultos, impedir la vagancia, orientar a extranjeros y auxiliar a las personas en caso de siniestros.

**Motopatrullero vial.-** Es el agrupamiento motorizado encargado de supervisar y agilizar el tráfico, la detección de irregularidades de los automovilistas a quienes aplica las sanciones establecidas por el Reglamento de Tránsito y prestar la protección necesaria a la población escolar.

**Policía femenil vial.-** Es el agrupamiento integrado por mujeres que tiene a su cargo retirar de la circulación a quienes incumplan lo establecido por la Ley Ambiental del Distrito Federal, las disposiciones reglamentarias y las disposiciones administrativas que expida la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de acuerdo con los artículos 40 y 41 del Reglamento de Tránsito, para ello cuenta con patrullas ecológicas con las que tiene a su cargo sancionar a los infractores del Programa “Hoy no Circula”.

**Batallón de grúas y minigrúas.** Es la unidad encargada de remolcar *trailers*, camiones, autobuses, automóviles, que por diversas causas no puedan moverse provocando problemas viales.

Grupo de intervención especial (antes grupo de fuerza tarea zorros). Es el agrupamiento que recibe su entrenamiento en la tercera brigada de militares en la delegación Iztapalapa que aproximadamente cuenta con noventa elementos, el cual tiene a su cargo intervenir en disturbios civiles, buscar y desactivar artefactos explosivos y prestar su servicio en las zonas de siniestros apoyándose con perros.

Heroico cuerpo de bomberos. Es el agrupamiento de servicio que tiene a su cargo como principal actividad prevenir, sofocar y extinguir incendios, así como rescatar a personas en derrumbes, desbarrancamientos, atender accidentes de asfixia por acumulación de gases, ácidos y sustancias nocivas y en accidentes de tránsito, extraer ahogados en canales, colectores y presas, caídas de arboles sobre líneas de tensión eléctrica, edificios y vehículos, desagüe en zonas populosas y residenciales donde se ponga en peligro la salud del vecindario por la acumulación y estancamiento del agua, entre otras actividades. Para ello goza de las facultades que como autoridad requiere para realizar su función en coordinación con los cuerpos de policía que necesite apoye sus maniobras.

Escuadrón de rescate y urgencias medicas, terrestre y aéreo. Es el agrupamiento de servicio que esta dividido en grupos de efectivos y voluntarios identificados como grupo "U" y "R", es decir, servicio de urgencia y de radio-ayuda, respectivamente. Tiene a su cargo prestar auxilio en accidentes de tránsito, inundaciones, incendios, derrumbes, percances aéreos y de alta montaña, trasladar a enfermos no contagiosos y auxiliar a mujeres embarazadas; para ello sus elementos cuentan con cursos de rescate acuático, urbano, aéreo, alpino y de primeros auxilios, quienes tienen a su disposición ambulancias y helicópteros.

Por lo que se refiere a la policía complementaria en el Distrito Federal como su nombre lo indica no esta al servicio de la sociedad sino de particulares que puedan pagar sus servicios y esta integrada por:

La policía auxiliar.- Es el cuerpo de policía que presta el servicio de seguridad a personas físicas o morales mediante contrato para vigilar sus comercios; y

La policía bancaria e industrial.- Es el cuerpo de policía que presta el servicio de seguridad mediante contrato a instituciones de crédito o empresas, en las que tiene a su cargo prevenir e investigar la comisión de los delitos cometidos dentro de los establecimientos de las empresas e instituciones contratantes y todo lo que afecte al patrimonio y al prestigio de las

mismas.

Por último los artículos 67 a 76 de la Ley de Seguridad Pública contemplan otro cuerpo de policía que es el de seguridad privada el cual es prestado por la policía privada que es aquel cuerpo de policía, organizado por empresas privadas que cuentan con autorización o concesión de la Procuraduría General de Justicia en cualquiera de las siguientes modalidades: para la protección y vigilancia de personas o bienes que se encuentren fuera de áreas públicas, para el traslado y custodia de fondos y valores, así como para la investigación de informes sobre antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas. La prestación de este servicio se rige a través de un contrato celebrado entre los particulares interesados y estas empresas.

**POLICÍA (antes JUDICIAL).**- Se encuentra integrada por los distintos cuerpos de policía pertenecientes al Distrito Federal, a las entidades federativas y a la federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, que en general tienen a su cargo auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos en los que solicite su intervención, así como auxiliar a la autoridad judicial y rendir los informes que sean necesarios, y que son:

La policía (antes judicial) del Distrito Federal, regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia publicada el 30 de abril de 1996, dependiente orgánicamente de la mencionada Procuraduría y operativamente es auxiliar del Ministerio Público y de la autoridad judicial del Distrito Federal.

La policía (antes judicial) estatal, regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa, dependiente orgánicamente de su correspondiente procuraduría y operativamente es auxiliar del Ministerio Público y de la autoridad judicial estatal.

La policía (antes judicial) federal, regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada el 17 de diciembre de 1983, dependiente orgánicamente de la Procuraduría General de la República y operativamente es auxiliar del Ministerio Público Federal y de la autoridad judicial federal; y

La policía (antes judicial) federal militar, regulada por el Código de Justicia Militar publicado el 28 de agosto de 1933, dependiente orgánicamente de la Procuraduría General de Justicia Militar y operativamente es auxiliar del Ministerio Público Militar y de la autoridad judicial militar.

## POLICÍA ESPECIAL.

La legislación administrativa con el fin de cumplir con la función policial en todas las actividades a cargo de la administración pública cuenta con un conjunto de cuerpos de policía que tienen un conocimiento especializado de acuerdo con el avance de la ciencia y la tecnología y con las necesidades sociales en cada entidad federativa, sin embargo, hacer una enumeración de estos cuerpos de policía es un trabajo innecesario para los efectos de nuestro estudio, de manera que a continuación enumeramos en forma enunciativa y no limitativa solo a los cuerpos de la policía especial que consideramos tienen mayor trascendencia:

Policía marítima y territorial, regulada por la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada el 30 de diciembre de 1939, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Policía federal forestal, regulada por el decreto publicado el 10 de diciembre de 1941, dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Policía fiscal federal ó Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, regulada por el oficio circular publicado el 8 de febrero de 1957, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Policía federal de caminos ó policía federal preventiva, regulada por el Reglamento de la Policía Federal de Caminos publicado el 25 de agosto de 1978, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Resguardo aduanal, regulado por la Ley Aduanera publicada el 28 de diciembre de 1981, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Policía militar, regulada por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos publicada el 26 de diciembre de 1986, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Policía federal preventiva, regulada por la Ley de la Policía Federal Preventiva publicada el 4 de enero de 1999, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Entre otros cuerpos de policía especial encontramos a las siguientes: sanitaria, de comercio, de recursos hidráulicos, de relaciones exteriores, agraria, de educación, de ferrocarriles nacionales, del seguro social, tutelar, penitenciaria, de puertos, de turismo, del Bosque de Chapultepec, de museos y del Sistema Metropolitano de Transporte.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### **ANTECEDENTES HISTORICO-LEGALES, LEGISLACIÓN VIGENTE, ACTUAL ORGANIZACIÓN Y UBICACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **2.1.- ETAPA PRECOLONIAL.**

La seguridad comunitaria y las figuras encargadas de preservar el orden son tan antiguas como la humanidad misma, estas surgen como producto de la necesidad de garantizar la sana convivencia social y proteger a los individuos. En México los órganos encargados de la seguridad tienen su origen a partir del nacimiento de nuestro país, y aún antes, cuando todavía su población era un conjunto heterogéneo de naciones indígenas.

De esta manera encontramos que la organización administrativa de culturas como la maya, la teotihuacana y la azteca, ya contaba con figuras dedicadas a la vigilancia del orden en cada una de ellas.

Para su estudio la evolución de estas culturas se dividió divide en cuatro etapas:

- a) De los grupos nómadas;
- b) De las comunidades sedentarias;
- c) De los pueblos y señoríos teocráticos; y
- d) De los señoríos y Estados militaristas.

En las dos primeras etapas la necesidad de una institución policiaca se agudizó poco a poco por el descubrimiento de la agricultura, el crecimiento de la población, la aparición de la propiedad privada, la acumulación de riquezas, la estratificación de clases sociales, la expansión de grandes ciudades y el surgimiento de importantes centros ceremoniales, puesto que el desarrollo de cada una de estas circunstancias crearon una serie de conflictos los cuales debían evitarse y controlarse mediante un régimen policiaco.<sup>63</sup>

En estas etapas encontramos los orígenes de los cuerpos policiacos, ya que la

---

<sup>63</sup> Revista Vivienda, volumen 3, no. 1, pp 19-20.

organización administrativa de la cultura maya (5500-1200 a. C.) ya contaba con figuras encargadas de realizar funciones de policía, vigilantes del orden público y de la integridad de los habitantes, los cuales fueron denominados tupíles que trabajaban como gendarmes con funciones de árbitros y mediadores en todo tipo de controversias de los habitantes.

En la etapa de los pueblos y señoríos teocráticos representada por la cultura teotihuacana (1200 a. C.-900 d. C.) "...surgieron las primeras manifestaciones de un régimen de vigilancia para el sostenimiento y conservación del sistema social imperante...";<sup>64</sup> en esta etapa la consolidación de la casta sacerdotal era intermediaria entre los poderes sobrenaturales y la comunidad religiosa; esta elite fue tan importante que además de encabezar junto con los gobernantes la pirámide de los estratos sociales, giró en torno de ella la organización social y política teotihuacana. Esta fue una casta privilegiada que estaba alejada de las actividades productivas y contaba con toda una gama de subordinados, parte de ellos fueron destinados a la vigilancia del cumplimiento de sus ordenes y disposiciones, controlando así el mantenimiento de sus privilegios y su condición de poder; de esta manera surgió el primer cuerpo de vigilancia en forma oficial al mando de la nobleza teocrática y al servicio del pueblo teotihuacano.

En la etapa de los señoríos y Estados militaristas sobresalió la cultura azteca (900-1519 d. C.) en la que se advierte el surgimiento de nuevos servicios públicos y la especialización de otros como el servicio de policía, como resultado de la multiplicación de los problemas demográficos, geográficos y sociales. La característica de estos servicios fue la relación y subordinación religiosa, político-administrativa, judicial y policial que existía entre ellos.

La cultura azteca estableció una organización bien definida de la función policial la cual quedó distribuida en todos los niveles de su gobierno, la cual partía del Huey Tlatoani, que era el emperador y máximo dirigente azteca, al cual le siguieron jerárquicamente:

Los calpullec. Eran los ejecutores de los acuerdos del Consejo Local y la autoridad máxima en los calpulleque además tenían a su cargo la vigilancia, la repartición de tierras, la limpieza de calles, el arresto de delincuentes, la decisión de pequeñas disputas y la administración de justicia en los asuntos de cuantía menor.

Los teachcacuhtin o teochcauhutin. Eran ejecutores de las órdenes militares del Consejo

---

<sup>64</sup> Juan Torres Escamilla, El Régimen Policial y de Justicia en la Ciudad de México, p. 9.

Local, los jefes máximos de las fuerzas de los calpulleque, encargados del mantenimiento del orden dentro del barrio y otro tipo de funciones policiales como la de alguacil.

Los jueces menores. Eran aquellos que conocían de asuntos civiles y penales, cuando estos últimos eran considerados graves se concretaban a aprehender a los responsables, abríles instrucción y enviarlos a Tenochtitlán para concluir el proceso.

Los achcauhtli o achcautín. Eran los auxiliares de los jueces en la detención de criminales, hacían cumplir los fallos del tribunal y ejecutaban las sentencias de muerte, estos tenían a su mando a los topile quienes ejecutaban dicha pena y eran también mensajeros.

Los tlayacanqui. Eran aquellos que auxiliaban a los jueces en la captura de delincuentes y en la ejecución de sentencias, acuerdos y disposiciones del tribunal.

Los centectlapixque. Eran aquellos que aplicaban sanciones a los infractores de las normas de policía interna y penas a quienes violaran el orden o costumbres de los hogares.

Los calminilcatl. Eran aquellos que estaban destinados a la vigilancia de casas respecto de su alineación a lo largo de las calles y los canales para la perfecta delimitación de las casas y en el caso de canales para mantener el buen tránsito de canoas.

Los tianquizpan y tlayacaque. Eran los vigilantes del orden en los mercados y tianguis, hacían cumplir el reglamento del mercado, protegían a los comerciantes contra posibles fraudes y vigilaban de manera muy estricta la tasa de mercancías y productos.

Los acolnahuacatl. Eran aquellos que vigilaban las orillas de los islotes y las chinampas.

Además de las anteriores autoridades, también realizaron funciones de policía los guardianes de los templos, cárceles, escuelas, registro del tribunal, de las riquezas de almacenes, de la propiedad comunal, del cobro y del traslado de contribuciones.<sup>65</sup>

De esta manera podemos apreciar que el gobierno azteca contaba con una envidiable organización policiaca en la que no existía flexibilidad para dejar de hacer cumplir las normas para el mantenimiento del orden, en la que las autoridades encargadas de ello contaban con una excelente disciplina; estos factores ayudaron a que la prestación de este servicio fuera de la mejor calidad a lo largo de todo el territorio de la gran Tenochtitlán, lo cual constituye el mejor

---

<sup>65</sup> Revista de Derecho Notarial, año XIII, no. 35, pp. 43-46.

ejemplo a seguir para la organización y prestación del servicio de policía en nuestro país.

Sin embargo podemos decir que en la cultura azteca como en otras la función de policía fue utilizada para el mantenimiento del poder del emperador y como un medio para el cumplimiento de las costumbres y el orden establecido por parte de la población, más que como un medio para asegurar la convivencia social.

## **2.2.- ETAPA COLONIAL (1519-1821).**

La historia por costumbre siempre ha sido escrita por los conquistadores y la de México no es la excepción, ya que los españoles se encargaron de ello; razón por la cual nos atrevemos a poner en tela de juicio la eficacia de las instituciones administrativas y policiacas importadas por los conquistadores europeos las cuales no se adaptaron a las condiciones y características de la entonces Nueva España y que son el origen de la desorganización policiaca en cuanto a su estructura y al ejercicio de sus atribuciones actuales.

Cabe mencionar que el gobierno de la Nueva España, en su primer etapa fue encomendado a Hernán Cortes con el cargo de gobernador y capitán general por designación del emperador Carlos V; la segunda etapa fue encargada a los oficiales reales quienes contaron con facultades judiciales y administrativas; en la tercer etapa el gobierno fue encabezado por las llamadas reales audiencias las que igual que las anteriores instituciones fracasaron en el cumplimiento de su objetivo, provocando en la cuarta etapa la implantación del virreinato.

En el virreinato la real audiencia concentró el desempeño de la suprema autoridad judicial en el virrey, a quien además se le otorgaron atribuciones casi ilimitadas, las cuales le fueron restringidas al final del siglo XVIII.

El estudio del desarrollo del régimen policial de la Nueva España se divide en dos periodos, ya que la reforma de las Ordenanzas de Intendentes en 1786 provocó cambios en los cargos de vigilancia y orden, así pues el primer periodo comprendió de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz hasta la reforma las mencionadas ordenanzas, y el segundo periodo comprendió de este ordenamiento a la consumación de la independencia mexicana.

Los encargados de la función policial en el primer periodo fueron las autoridades que a

continuación se mencionan, quienes dependieron directamente del gobierno central de la Nueva España y formaron parte de los cabildos de españoles:

Los Alguaciles mayores. Eran aquellos que además de ejercer la función policial, tenían derecho a concurrir al cabildo con voz y voto; estos aparecieron precisamente cuando Hernán Cortes organizó el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en 1525.

Los tenientes de alguacil. Eran los auxiliares de los alguaciles mayores en las ejecuciones civiles, penales y administrativas.

Los alguaciles menores. Eran aquellos que en las ciudades o villas de españoles rondaban de día y de noche, aprehendían criminales infraganti, decomisaban armas, vigilaban que no se labraran y sembraran ejidos afectados, perseguían y recogían esclavos fugitivos, cuidaban la seguridad territorial y auxiliaban en la función policial a los alcaldes ordinarios, de cuartel o de barrio. Era un grupo especial dependiente de los corregimientos y alcaldías mayores.<sup>66</sup>

En los cabildos de indígenas los encargados de vigilar el orden eran los alguaciles mayores o de indios, encargados de incorporar al indio al sistema español, brindarle seguridad, vigilar que llevaran maíz a las minas e impedir que adquirieran caballos; para estos cargos se crearon títulos de alguacil y representar así a los indígenas en los cabildos.

En la capital de la Nueva España entre los funcionarios públicos que contaban con atribuciones de policía se encontraron los siguientes:

Los ministros de vara y ronda. Eran los titulares de los seis cuarteles en los que se dividió la Ciudad de México a principios del siglo XVIII.

Los alcaldes de barrio o de cuartel. Eran aquellos que tenían a su cargo dirigir a los ocho cuarteles mayores y treinta y dos menores que existieron en 1782, hacían la ronda acompañados del cuerpo de tropa o vivas y de los alguaciles. En los casos de real hacienda, consulado y jurisdicción criminal debían rondar por las noches, auxiliar a otros alcaldes y a los recaudadores de tributos, recoger huérfanos, evitar perjuicios a los indígenas, evitar el acercamiento de indígenas en el centro y perseguir la holgazanería, la embriaguez y el juego.

67

<sup>66</sup> Luis Chávez Orozco, Historia de México, tomo II, pp. 235-236.

<sup>67</sup> Diego G. López Rosado, Los Servicios Públicos de la Ciudad de México, tomo

Los alcaldes provinciales de la hermandad. Eran quienes vigilaban y rondaban la ciudad substanciando las aprehensiones de criminales; eran auxiliados por los jueces de acordada o de caminos, comisarios, cuadrilleros y verdugos; además vigilaban las pesas y medidas, así como el orden de los mercados.

Los diputados de policía. Eran los responsables del cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno.<sup>68</sup>

Los alguaciles mayores de ejecuciones, alguaciles mayores de audiencia, alguacil mayor fiscal de la doctrina del partido de la erre.

Los vigilantes especiales de indios. Eran aquellos que evitaban que los indios bebieran pulque.

La guardia personal del virrey: "...En los inicios de la Colonia se carecía de servicios policiacos, lo que obligó al Virrey Luis de Velasco a formar su propia escolta de protección integrada por 29 alabarderos (soldados portadores de alabarda arma ofensiva en forma de lanza, con cuchillo de media luna). Esta guardia fue adoptada por la totalidad de los virreyes de la Nueva España, y se vio reforzada más tarde por la infantería y la caballería...".<sup>69</sup>

Además de las anteriores autoridades podemos mencionar entre otras, a la guardia de la alhóndiga y pósito: era aquella que tenía a su cargo la custodia de estos almacenes y que para ello sus elementos debían otorgar fianza; los ministros inferiores: eran aquellos que tenían a su cargo inspeccionar las pulquerías y detener a personas en estado de embriaguez en calles y plazuelas; los vigilantes de la plaza de armas, plaza mayor y sus edificaciones y las policías privadas que eran de dos clases: los corchetes y los golilas o golfos que eran vigilantes desarmados e informadores de ciertas noticias de interés para su amo, ambos remunerados por particulares y no formaban parte de la administración pública.<sup>70</sup>

El segundo periodo del estudio de la etapa colonial, comprende como ya lo mencionamos de la reforma de las Ordenanzas de Intendentes de 1786 hasta la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821; esta reforma fue elaborada por orden del virrey

I, p. 110.

<sup>68</sup> Toribio Esquivel Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo II, p. 361.

<sup>69</sup> Revista Tiempo, no. 2690, p. 16.

<sup>70</sup> Gonzalo Gómez de Cervantes, La vida económica y social de la Nueva España, al finalizar el siglo XVI, p. 17.

Don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, Segundo Conde de Revillagigedo, con la que entre otros cuerpos policiacos se crearon a los siguientes:

El cuerpo de policía de seguridad y ornato. Fue introducido a la Nueva España en 1789, cuya función fue garantizar la tranquilidad, la paz y el aspecto de la capital. El Conde de Revillagigedo también impulsó la construcción de embarcaciones para vigilar y patrullar la costa de la Nueva España y dirigió personalmente investigaciones criminales. López Rosado nos dice que el mencionado virrey creó cuerpos de guardia conocidos como vivaques que tenían a su cargo auxiliar a los serenos quienes vigilaban el alumbrado público; además organizó patrullas de infantería y dragones.

Los vigilantes nocturnos: Fue aquel cuerpo de policía creado por el Reglamento para el Alumbrado y para los Guardas de 1790, al principio fueron guarda faroles y después fueron convertidos en agentes de policía o serenos <sup>71</sup>

El cuerpo de guarda faroles. Este cuerpo fue creado en 1790 y tenía su cargo encender los faroles, mantenerlos encendidos y apagarlos; portaban un chuzo (palo con un pinche utilizable como arma), un silbato, una linterna, una escalera, una alcuza (aceitera) y paños; existían además ocho cabos armados con sable para vigilar y proteger a estos vigilantes. <sup>72</sup> Don Manuel Orozco y Berra narra que "...tenían la obligación de pasar la palabra unos a otros, desde las once de la noche, diciendo la hora que es y el tiempo que hace de cuarto en cuarto, y el pito lo usaron únicamente para reunirse en caso de peligro..." <sup>73</sup>

En la reforma a las Ordenanzas de Intendentes de 1786 se contempló la sustitución de los gobernadores de las provincias o reinos por intendentes, que contaron con atribuciones en materia de justicia, hacienda y guerra, además ejercieron el mando de la policía, persiguieron vagos y fueron responsables del cobro de deudas fiscales. Por otra parte los alcaldes mayores fueron sustituidos por subdelegados quienes impartieron justicia y ejercieron funciones policiales en los pueblos de su partido. Para ubicar esta reforma consideramos necesario señalar que los cargos públicos mencionados encabezaron en ese orden el gobierno de la Nueva

<sup>71</sup> Denominación que tiene su origen en Valencia, España en 1777, eran los guardas que pasaban la mayor parte del año anunciando si el cielo o la atmósfera estaba serena.

<sup>72</sup> *Revista Tiempo*, no. 2690, pp. 16-17.

<sup>73</sup> Manuel Orozco y Berra, Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854, p. 168.

España en primero y segundo lugar, seguidos por los alcaldes ordinarios, regidores de ciudades o villas de españoles, alcaldes ordinarios de indios y los regidores de indios.<sup>74</sup>

López Rosado en su obra *Los servicios públicos en la Ciudad de México* nos dice que: "...Antes de las administraciones de los virreyes Bucareli y Revillagigedo, las calles estaban siempre colmadas de basura, en su gran mayoría carecían de empedrado y albañales, estaban casi desniveladas y sin alumbrado, por lo, que era arriesgado y peligroso transitarlas, sobre todo por las noches, en que no había vigilancia de ninguna especie. Los mercados en su mayor parte instalados en las plazas públicas o en las calles adyacentes, constituyeron el servicio menos funcional y antihigiénico de todos los que se proporcionaron a los capitalinos; el desorden, la suciedad y la ausencia de vigilancia y la inseguridad los caracterizaba..."<sup>75</sup>

En nuestra opinión el servicio de policía no fue suficiente y mucho menos eficiente, ya que creó en esta etapa una atmósfera de inseguridad y de abusos indiscriminados por parte de todas las autoridades policiales mencionadas; sin embargo, se advierte una mejoría en la prestación de este servicio a partir de la reforma de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, en la que el virrey Don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, Segundo Conde de Revillagigedo, creó y organizó varios cuerpos policíacos y dirigió algunas investigaciones criminales, lo que generó un avance significativo en la seguridad y salvaguarda de los derechos de los habitantes de la ciudad, situación que tardaron los españoles en estabilizar más de 250 años; es decir, casi todo el tiempo que duró el yugo colonial español.

### 2.3.- ETAPA INDEPENDIENTE (1821-1857).

Para determinar las tendencias ideológicas tanto de las constituciones promulgadas durante este periodo como de sus reformas y de las leyes y reglamentos que establecieron el régimen de policía en estos años, consideramos importante mencionar que en esta etapa existieron dos clases de causas que dieron origen al movimiento de independencia.

En primer lugar como causas internas se advierte un descontento generalizado de

<sup>74</sup> Esquivel, *op. cit.*, p. 220.

<sup>75</sup> López, *op. cit.*, p.121.

españoles y criollos en la Nueva España, de los primeros por el paulatino distanciamiento entre la colonia y España, así como el descuido en la solución de los problemas más indispensables y de los segundos por la sed de libertad e independencia del yugo colonialista español, así como la acentuada discriminación en la que vivían frente a los españoles.

En segundo lugar como causas externas tenemos que paralelamente a las mencionadas circunstancias en España se encontraba en auge el pensamiento enciclopedista francés en el que la verdad ya no era del dominio exclusivo de la iglesia, sino que se abrieron las puertas a la ciencia para la solución de las necesidades humanas, este pensamiento influyó por supuesto en la mentalidad criolla para la consecución de sus fines independentistas alimentada con obras como "El Contrato Social" de Juan Jacobo Rousseau, "El Espíritu de las Leyes" de el Conde de Montesquieu, entre otras.

En consecuencia el 15 de septiembre de 1810 estalló la Guerra de Independencia y que terminó el 27 de septiembre de 1821, consumándose así las aspiraciones de la renaciente nación mexicana y consiguiéndose la separación física de españoles del territorio nacional, sin embargo, no se logró la separación e independencia ideológica, ya que quedaron en pie muchos privilegios e injusticias originados por el régimen anterior, circunstancia que provocó continuas insurrecciones, cuartelazos y golpes de Estado; situación que provocó que la lucha por el poder se dividiera por un lado en conservadora: defensora del pasado colonial y el establecimiento de un gobierno republicano y centralista; y por el otro en liberal: abanderada de los más caros y promisorios anhelos del pueblo mexicano, que eran el cumplimiento de los objetivos independentistas a través del establecimiento de una República Federal.

Por su parte el Plan de Iguala de 21 de marzo de 1821 sentó las bases para la integración del gobierno y la organización de los servicios públicos tales como el servicio de policía, el cual de acuerdo con este Plan, en la Ciudad de México quedó depositado en los jueces auxiliares, conforme al reglamento respectivo de 6 de febrero de 1822, cuyas principales funciones fueron abatir la delincuencia y la prostitución, así como perseguir y prevenir conductas delictuosas y vedar los desordenes públicos.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> M. Torner Florentino, Resumen Integral de México a través de los siglos, tomo III, p. 397.

### 2.3.1- ACTA CONSTITUTIVA Y CONSTITUCIÓN DE 1824.

Entre los años de 1823 y 1824 las tendencias políticas eran la centralista y la federalista y para la expedición del Acta Constitutiva de 13 de enero de 1824 fue mayoría la segunda, que anticipó el sistema federal de la Constitución de 3 de octubre del mismo año, la cual adoptó como forma de gobierno y de estado una República Federal integrada por estados, distritos y territorios federales. El 18 de noviembre de este año se sancionó la Ley que creó el Distrito Federal, en la que el Congreso Constituyente consultando el Acta Constitutiva antes mencionada, designó a la Ciudad de México como residencia de los poderes federales, nombrando a un gobernador interino para atender la administración pública del Distrito Federal y para el Ayuntamiento de la Ciudad de México se nombraron alcaldes y regidores depositarios los últimos de la vigilancia de los cuarteles en que se dividió dicha entidad.

El Bando de Policía de 7 de febrero de 1825 creó un cuerpo de policía encargado de vigilar a la Ciudad de México, el cual contenía disposiciones dirigidas a la limpieza, higiene, orden y seguridad urbanas; posteriormente por decreto de 28 de mayo de 1826 se creó la policía municipal en la Ciudad de México bajo la denominación de celadores públicos. En el año de 1827 fue creado el llamado servicio en el punto o de crucero que corrió a cargo de los soldados de policía, auxiliados por vecinos de la ciudad a pie y a caballo; este antecedente podría representar el origen de la policía de tránsito.<sup>77</sup>

Estos cuerpos de policía fueron insuficientes, lo cual provocó que por disposición oficial en 1827 fueran sustituidos los mencionados soldados de policía por los denominados gendarmes, término que proviene de *gens d'armes* que significa personas armadas, originalmente designaba una institución militar francesa, a quienes se les otorgó en virtud de haber sido uniformados a la usanza francesa.

El 20 de diciembre de 1828 se expidió el Reglamento de Vigilantes, el cual contemplaba la figura de los vigilantes del orden público que eran vecinos de la ciudad, estos debían contar forzosamente con la boleta de seguridad que los acreditara como vecinos de la ciudad y ser jefes de familia; los seleccionados por el regidor del cuartel fueron armados de sable con talin; además este ordenamiento estableció que para el auxilio de los vigilantes, estos debían a su vez

---

<sup>77</sup> Revista Tiempo, no. 2690 p. 16.

escoger a cuatro vecinos por cada calle de la manzana a la cual estaban asignados. <sup>78</sup>

Por su parte López Rosado narra que "...Posteriormente se dictaron otras disposiciones sobre policía, tales como la de 30 de octubre de 1827, que prohibía los combates de muchachos. El 7 de enero de 1830 se publicó un Bando de Policía y Buen Gobierno; otro, el 30 de marzo de 1833 y un tercero, el 15 de enero de 1834; una disposición del 17 de julio de 1835, se refería a los perros sueltos en las calles y a las penas que se impondrían a sus dueños..." <sup>79</sup>

### 2.3.2- CONSTITUCIÓN DE 1836.

La Constitución conservadora de 6 de diciembre de 1836, constituida por las Siete Leyes Constitucionales, fue elaborada durante la dictadura del presidente Santa Anna, quien con el objeto de restituir los privilegios y riquezas a quienes se habían visto afectados (clero), impulsó la abrogación de las leyes liberales emitidas durante sus ausencias por el vicepresidente Don Valentín Gómez Farfás; asimismo "...mediante Ley de 9 de septiembre de 1835 se suspendieron los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución general así como del Reglamento Interior del Congreso de 1824..." <sup>80</sup>

Esta Constitución estableció como forma de gobierno y de estado la República Centralista y en su Sexta Ley Constitucional la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos; los departamentos quedaron a cargo de gobernadores con sujeción al gobierno general, en cada departamento existía una junta departamental que tenía entre otras facultades la iniciativa de Ley. En las cabeceras de distrito había un prefecto y en las de partido un subprefecto; también se establecieron ayuntamientos en las capitales de los departamentos que estaban a cargo de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia públicas. <sup>81</sup>

El Distrito Federal quedó comprendido en el Departamento de México cuyo gobierno

<sup>78</sup> Torres, op. cit., p. 13.

<sup>79</sup> López, op. cit. p. 168.

<sup>80</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Derecho en México una Visión de Conjunto, Tomo I, p. 115.

<sup>81</sup> Ibidem., p. 119.

fue encomendado al ayuntamiento de la ciudad quien tenía facultades en materia de policía delegadas en alcaldes, quienes debían conservar la tranquilidad y el orden público de la comunidad y guarderías, vigilar los ríos, acequias y caños, así como la limpieza de las calles de la ciudad. Los prefectos y subprefectos debían garantizar el orden y la tranquilidad, y en su caso practicar y ordenar arrestos en los distritos y los partidos, respectivamente.<sup>82</sup>

El 7 de abril de 1838 se expidió el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos, mejor conocido como policía de seguridad pública o policía nocturna, fue un cuerpo de policía a caballo encargado de conservar la seguridad personal de los habitantes del Distrito Federal, evitar toda clase excesos, perseguir y aprehender delincuentes y conservar la tranquilidad pública. En el mismo año fue publicado el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Diurnos denominado policía diurna que tenía las mismas funciones que el antes mencionado, con la diferencia de que su servicio lo prestaba durante el día.<sup>83</sup>

Por último cabe mencionar que durante el gobierno de Santa Anna se creó el cuerpo de agentes secretos, y que el 19 de diciembre de 1840 se emitió un decreto de policía de seguridad que nunca tuvo vigencia, pero de este se destaca que establecía como obligación de los señores capitulares dedicarse por turno al ramo de seguridad, haciendo rondas y otros servicios.<sup>84</sup>

### 2.3.3.- BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 tuvieron una vigencia de un poco más de tres años, éstas conservaron la República Centralista y la división territorial establecida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, sin embargo, eliminó al Supremo Poder Conservador, por lo que "...El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e

<sup>82</sup> José María Marroquí, La Ciudad de México, Tomo III, p. 1284.

<sup>83</sup> Departamento del Distrito Federal, Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, pp. 12-13.

<sup>84</sup> López, op. cit., p. 168.

Industria; de Hacienda y de Guerra y Marina...”<sup>85</sup>

Durante la efímera vigencia de esta Constitución no se dieron cambios orgánicos ni reglamentarios, situación que fue motivada por la inestable situación política del país puesto que la lucha por el poder entre conservadores y liberales se agudizó, obstaculizando esto la labor legislativa. En este año reaparecieron los vigilantes nocturnos a quienes se les otorgó la categoría de agentes de policía, para que “...además de encargarse de los faroles, se encargaran de cuidar la seguridad, detener malhechores y evitar conatos de pelea. Fueron bautizados por el pueblo como serenos...”.<sup>86</sup>

### 2.3.4.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Esta etapa dio inicio a partir de la convocatoria para reunir al Congreso Constituyente, el cual estaba integrado por federalistas, quienes pugnaron por el restablecimiento del acta y constitución de 1824, las cuales fueron reformadas parcialmente en base al voto particular de Don Mariano Otero, con estas reformas se restableció el sistema político federal y se suprimió el cargo de la vicepresidencia que tantos problemas políticos causó.<sup>87</sup>

La joven nación mexicana en la primera mitad de este siglo sufrió la pérdida de la mitad del territorio nacional, la guerra de los pasteles contra Francia y la guerra contra los Estados Unidos de América. Esta atmósfera de hostilidad que vivió nuestro país provocó una situación de inestabilidad política en cuanto a la forma de estado y de gobierno, lo cual se trataba de definir.

Por su parte el gobernador interino del Distrito Federal Vicente Romero, señaló que: “...uno de los principales objetos de la policía era prevenir los delitos antes de que llegasen a consumarse, prestando seguridad a todos los ciudadanos; señaló asimismo que la manera de evitar robos solo podía conseguirse con el cuidado mutuo de los mismos ciudadanos combinando su interés particular con los públicos, es decir, abordó el tema de la solidaridad ciudadana; por otra parte reconoció que la policía únicamente podía servir

<sup>85</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Derecho en México. Una Visión.., Tomo I, p. 126.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibid., pp 129-132.

de auxiliar, y que esas fuerzas no eran suficientes para impedir los delitos...señaló que algunas medidas no tenían efecto porque no había quien cuidara su exacto cumplimiento...".<sup>88</sup>

A partir de estas declaraciones se reiniciaron los trabajos legislativos sobre policía en la Ciudad de México, de esta manera el 11 de enero de 1847 se expidió el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal, destinado a la prevención del delito y a la protección de los habitantes de la ciudad, el cual creó la Junta Superior de Policía que tenía a su cargo "...proponer al gobernador reformas; oír y determinar sobre las quejas de los vecinos contra los jefes de cuartel o de manzana; firmar una memoria anual que comprendería los datos necesarios para poder juzgar los objetos de interés público; auxiliar al gobernador en sus providencias sobre la seguridad del Distrito...".<sup>89</sup>

El 26 de mayo de 1848 se expidió el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal; en esta fecha también se contó con batallones de policía encargados de la seguridad, el orden y el aseo de la capital. Por decreto de 20 de julio de 1848 y reglamento de 22 de agosto del mismo año se encargó a la guardia de policía la vigilancia de las poblaciones del Distrito Federal y los caminos que conducían a la capital, así como custodiar las cárceles y sus reos.<sup>90</sup>

El 22 de diciembre de 1852 se expidió el Reglamento para el cobro de multas y su imposición el cual estableció la cantidad que debía pagarse por la comisión de faltas de policía o delitos leves; posteriormente en 1853 Antonio López de Santa Anna expidió las Bases Provisionales para la organización del país, las cuales tenían tendencias de tipo federalista, también reestructuró el Distrito Federal convirtiéndolo en el Distrito de México el cual quedó dividido en ocho prefecturas centrales y tres foráneas (Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan) en los cuales se asignaron prefectos de policía.<sup>91</sup>

El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó integrado por un presidente municipal y ocho regidores con amplias facultades en materia de policía, en el que se creó una Superintendencia de Policía que dependió del gobernador del Distrito Federal, de acuerdo con

---

<sup>88</sup> Departamento del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 13.

<sup>89</sup> *Ibidem.*

<sup>90</sup> Orozco y Berra, *op. cit.*, p. 187.

<sup>91</sup> Marroquí, *op. cit.*, p. 1287.

su reglamento de 11 de enero de 1855, la cual tenía a su cargo proteger a la población y mejorar el servicio de policía, así como elaborar un censo general de población, formar el catastro de los 32 cuarteles de la ciudad y asegurar la salud pública.<sup>92</sup>

De acuerdo con Manuel Orozco y Berra en su obra *Historia de la Ciudad de México*, los cuerpos policiacos más destacados de este tiempo en la Ciudad de México fueron:

La corporación de serenos: la cual quedó instalada en el palacio municipal, según disposición gubernativa expedida en 1853.

El cuerpo de guardas diurnos: el cual tenía a su cargo evitar la comisión de actos criminales y excesos en la vía pública durante el día, de acuerdo con el decreto de fecha 28 de junio de 1854, y

El cuerpo de guardas nocturnos: el cual tenía a su cargo vigilar la ciudad durante la noche, de acuerdo con el decreto de 21 de julio de 1854.

Durante la gestión presidencial de Don Ignacio Comonfort, el 16 de enero de 1857 se expidió el decreto que creó a la policía rural, la cual tuvo jurisdicción en diferentes estados del centro del país y operó también en un sector de la Ciudad de México. La creación de este cuerpo policiaco fue motivada por el aumento de gavillas de asaltantes en el campo, el cual tuvo a su cargo combatir estos problemas, así como acabar con los plagiaros y salteadores de caminos, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial a quien auxiliaban. Esta figura quizá representa el antecedente más remoto de la actual policía federal de caminos.<sup>93</sup>

De acuerdo con Jorge Nacif Mina en su obra *La Policía en la Historia de México* "...Para el día 7 de febrero de 1857 se estableció un cuerpo policial al que llamaron Guardia de Seguridad, conformado por Celadores, mismo que vigilarían en los cuarteles y manzanas, reportando a las autoridades las partes diarias, en fin nada nuevo...", el cual se rigió por la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad expedida por Ignacio Comonfort en este año.

---

<sup>92</sup> Jorge Nacif Mina, *La Policía en la Historia de México*, p. 89.

<sup>93</sup> Departamento del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 18.

#### 2.4.- ETAPA DE LA REFORMA (1857-1877).

Esta etapa tuvo su inicio a partir de la convocatoria que hizo el presidente Ignacio Comonfort para reunir al Congreso Constituyente el cual sancionó la Constitución liberal promulgada el 12 de febrero de 1857, fecha que ha sido considerada por varios autores como el momento en que se obtuvo la total independencia del yugo español y la soberanía nacional, ya que finalmente se logró disolver a la dictadura conservadora de Santa Anna. Esta Constitución reconoció todas las ideas liberales plasmadas en la Constitución de 1824, por lo tanto se volvió a adoptar la forma de estado federal, integrado por estados, distritos y territorios federales, circunstancia que no fue del agrado de todos, lo que ocasionó la Guerra de la Reforma, en la que el general Felix Zuloaga estuvo al frente del movimiento conservador opuesto al movimiento liberal encabezado por Don Benito Juárez.

Además de este conflicto, nuestro país tuvo que enfrentar la intervención armada de Francia, Inglaterra y España con motivo de la suspensión del pago de la deuda pública a estos países ordenada por Benito Juárez, de estos países los dos últimos se retiraron después de haber llegado a un acuerdo con nuestro país; Francia por su parte siguió con la idea de instalar un imperio en Puebla que contrarrestara el poderío de los Estados Unidos de América.

El 17 de marzo de 1861 fue creada la Inspección General de Policía, cuyo titular tuvo a su cargo principalmente el mantenimiento del orden público, hacer cumplir las disposiciones respectivas, cuidar las propiedades y perseguir a los malhechores, para lo cual estuvieron bajo su mando las fuerzas de infantería, caballería y sus resguardos; de esta manera el sereno se convirtió en el gendarme de la esquina. El 14 de abril de 1862 se expidió un bando sobre bomberos y reglamentación sobre portación de armas.<sup>94</sup>

Antes de la usurpación imperial de Maximiliano de Absburgo, el 22 de septiembre de 1863 fue creada la Policía de Seguridad para la Ciudad de México y además se dividió la Ciudad de México en nueve cuarteles para distribuir a los policías de seguridad.<sup>95</sup>

Según López Rosado durante el imperio de Maximiliano se establecieron las bases para organizar a la policía mediante el decreto de 26 de marzo de 1864; así el Reglamento para el

---

<sup>94</sup> *Ibidem.*, p. 16.

<sup>95</sup> Nacif, *op. cit.*, p. 110.

Servicio de los Comisarios de Policía fue expedido el 1º. de abril de 1864 y el Reglamento del Resguardo Nocturno el 13 de marzo de 1865, en el mismo año se dio a conocer el Reglamento para el Servicio Vecinal de Policía y Orden Público de la Ciudad de México. A partir de la Ley de 1º. de noviembre de 1865 los alcaldes de los ayuntamientos encabezaron la guardia municipal de policía, quienes tenían a su cargo conservar la moral pública, el tránsito y la seguridad pública; además se organizó una policía secreta que tenía a su cargo vigilar al clero y a los conservadores.

El mismo autor narra que en esta etapa los cargos públicos relacionados con la función policial fueron de acuerdo con la Ley sobre Policía General del Imperio los alcaldes municipales del imperio, el comisario central, los comisarios imperiales, los prefectos imperiales, los inspectores imperiales y las compañías de guardas imperiales; una vez derrotado Maximiliano, el Ayuntamiento de la Ciudad de México fue asimilado por el gobierno federal pero ligado al poder estatal.

El regreso de Don Benito Juárez a la capital formalizó la victoria de la corriente liberal sobre la conservadora, lográndose por fin el sometimiento del partido conservador; Benito Juárez inmediatamente declaró en el Manifiesto del Partido Liberal la restitución de los derechos nacionales y además convocó a elecciones para presidente quedando en estas triunfador el propio Benito Juárez. En este periodo se reformó la Constitución, plasmando en esta algunas de las causas liberales por las cuales habían luchado Don Benito Juárez y el partido liberal al cual pertenecía, relativas a la separación legal entre la Iglesia y el Estado por lo que se refiere a la abolición de todo tipo de privilegios de los ministros de culto. <sup>96</sup>

Don Benito Juárez como vencedor de la Guerra de la Reforma cesó la actividad de los agentes de la llamada policía secreta creada el 26 de enero de 1861 durante la dictadura de Santa Anna, fundándose para tal supresión en que su poder se fincaba en principios de rigurosa justicia. <sup>97</sup>

En 1869 se crearon las gendarmerías integradas con grupos de infantería y caballería, organizadas en líneas al mando de un jefe, cada uno comprendía tres o más distritos políticos a cargo de un comandante, un guía, un agente y gendarmes, dirigidos por un jefe responsabilizado

---

<sup>96</sup> Departamento del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 30.

<sup>97</sup> *Idem.*, p. 15.

en la adopción de medidas para procurar seguridad y orden dentro de la entidad, así como también en la organización de los cuerpos policíacos locales.<sup>98</sup>

El triunfo liberal también motivó la abrogación de ordenamientos emitidos durante el imperio francés, por lo tanto el año de 1869 marca una nueva e importante reestructuración del régimen policial de la Ciudad de México, quedando este encabezado por el gobernador, seguido por el inspector general de policía quien a su vez recibía ordenes de los ministros de gobernación y de guerra de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal publicado el 15 de abril de 1872; este reglamento estableció que de estos funcionarios dependieron los servidores públicos que se señalan a continuación: "...II. Organización de la policía. Art. 18 Estando compuesta...de un Inspector con su secretario y dos ayudantes, y teniendo a sus órdenes la fuerza armada de infantería y caballería, y los resguardos diurno y nocturno de la capital, la policía del distrito se forma de dicho Inspector y fuerzas referidas, y de los inspectores, subinspectores de cuartel y de los ayudantes de acera..."<sup>99</sup>

El citado reglamento también estableció que la seguridad pública quedaba a cargo de la Inspección General de Policía la cual quedó integrada por la gendarmería, la policía urbana, las comisiones de seguridad reservada, la escuadra de bomberos y los comisarios, cuyas funciones fueron vigilar el orden, perseguir a los delincuentes, vigilar las casas de juego y auxiliar a la población en caso de inundación, derrumbe e incendio, así como prestar auxilio al Registro Civil y a las oficinas de servicios especiales.<sup>100</sup> Los objetivos del citado reglamento fueron "...prevenir los delitos, descubrir los que se hubieren cometido, aprehender a los criminales, cuidar el aseo e higiene pública y proteger a las personas y las propiedades para salvarlas tanto de accidentes fortuitos como de los daños intencionales...".<sup>101</sup> Además dicho reglamento fue relacionado con los artículos correspondientes al Código Penal e hizo referencia a lo señalado en la constitución respecto a las garantías individuales.

Por último el 30 de junio de 1874 fue creado un nuevo cuerpo policíaco mediante el

<sup>98</sup> Guillermo Colin Sanchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, p. 271.

<sup>99</sup> Orozco y Berra, op. cit., pp. 192-193.

<sup>100</sup> López, op. cit., p. 163.

<sup>101</sup> Departamento del Distrito Federal, op. cit., pp. 16-17.

Reglamento para los Comisarios, el cual quedó subordinado a la Inspección General de Policía y que tuvo a su cargo vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno.

102

## 2.5.- ETAPA DEL PORFIRIATO (1877-1910).

Esta etapa comprende el periodo de 1877 a 1910 que es el tiempo que duró la dictadura de Don Porfirio Díaz “el héroe de la Carbonera” en la que el pueblo mexicano una vez más vivió el descarado quebrantamiento de sus derechos frente a los privilegios que gozaba la clase dominante.

Por lo que se refiere al servicio de policía, en 1877 este quedó integrado por una Inspección General de Policía, la cual quedó integrada por la gendarmería, la escuadra de bomberos y las comisiones de seguridad.

El Reglamento de Comisarios de Policía, Inspectores de Cuartel, Subinspectores de Manzana y Ayudantes de Acera de 24 de enero de 1878, organizó el servicio de policía de la siguiente manera: “...Art. 1. Habrá en la capital seis comisarios, un inspector para cada cuartel, un subinspector para cada manzana o fracción de esta, dos ayudantes para cada acera y una compañía de gendarmes bomberos con funciones de policía...”; todos los agentes de los que habla este artículo estuvieron bajo el mando del gobierno de la capital y bajo las ordenes inmediatas de la Inspección General de Policía.

El 23 de junio de 1879 se dispuso que la policía urbana del Distrito Federal quedaba integrada a partir del 1º de julio del mencionado año para efectos de adecuarla al presupuesto que para este servicio estaba destinado de la siguiente manera: inspector general de policía, secretario, jefe de la sección central, inspector y medico de la primera demarcación, practicante para la idem, pagador, 8 oficiales de vigilancia, 32 oficiales de policía para el servicio de demarcaciones y 800 gendarmes; estableciendo para tal efecto los emolumentos que le correspondían a cada servidor. La mencionada disposición estableció además que la gendarmería municipal quedaba a cargo del inspector general de policía, por lo tanto el

---

<sup>102</sup> Ibidem., p. 19.

resguardo municipal quedó suprimido y en su lugar se creó el mencionado cuerpo de gendarmería municipal; por su parte los gendarmes montados tuvieron a su cargo la vigilancia de las garitas y las calzadas de la ciudad, este cuerpo policiaco quedó bajo las instrucciones del gobierno de la capital por conducto de la Inspección General de Policía.<sup>103</sup>

En 1879 se discutieron en el Congreso de la República las necesidades existentes en materia de vigilancia, ya que los múltiples cambios en el gobierno, así como las intervenciones armadas extranjeras dieron lugar al surgimiento de una ola de violencia por parte de gavillas de bandoleros en todo el país, lo que obligó al gobierno federal a suspender las garantías de los delincuentes. Estas circunstancias motivaron la creación de un nuevo cuerpo de policías rurales, el cual quedó bajo el mando de la Secretaría de Gobernación y regulado por el Reglamento para el Servicio de la Policía Rural de 24 de junio de 1880, que fue encomendado al cuidado de los caminos y al auxilio de la policía urbana.

En 1885 se produjo una nueva división territorial en el Distrito Federal, el cual quedó fraccionado en 8 cuarteles y 547 manzanas, sin embargo, la estructura policial siguió a cargo de una Inspección General de Policía. En 1890 fue instalado el alumbrado eléctrico lo que provocó la desaparición de los guardas nocturnos, a finales de este año el Distrito Federal por disposición oficial quedó dividido en circunscripciones denominadas demarcaciones de policía para la más eficaz prestación del servicio de policía.

En 1893 se expidió el Reglamento de Gendarmería Montada para el apoyo de la Policía a Pie, en los tres años siguientes se emitieron una serie de reglamentos de policía que modificaron parcialmente la estructura administrativa policiaca, entre los que se encontraron la creación de la gendarmería fiscal dependiente de la Secretaría de Hacienda, así como el reglamento de 15 de febrero de 1897 que regulaba las obligaciones del gendarme en sus dos modalidades, es decir, los de a pie y los de a caballo, dependientes de la Inspección General de Policía; dicho reglamento obligó a los gendarmes a auxiliar a los agentes de las comisiones de seguridad reservada, estas comisiones en 1910 tuvieron a su cargo capturar a quienes encabezaran manifestaciones contra el gobierno de Porfirio Díaz y en 1913 tuvieron la misma función durante el gobierno de Victoriano Huerta. El mencionado reglamento otorgó al gobernador del Distrito Federal la facultad de fungir como jefe de policía dependiendo de el los

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 25-26.

agentes administrativos, la Inspección General de Policía y los comisarios.

Por disposición oficial de 17 de septiembre de 1898, el Distrito Federal quedó dividido en municipalidades y prefecturas, y por lo que se refiere al mando de la policía esta quedó encabezada por el gobernador de dicha entidad, función que fue delegada en el presidente municipal de la ciudad y en los prefectos de la misma, en este año se crearon las comisiones de policía para la inspección del servicio.<sup>104</sup>

De acuerdo con la Ley sobre la Organización del Distrito Federal de 1903, el Distrito Federal quedó dividido en las siguientes municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Cuajimalpa, Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa e Ixtacalco; con esto desapareció el Ayuntamiento de México y la función policial quedó fortalecida con la creación de la gendarmería judicial y fiscal.

## 2.6.- ETAPA REVOLUCIONARIA (1910-1917).

Esta etapa inició el 20 de noviembre de 1910 con la guerra civil revolucionaria que tuvo por objeto principal derrocar a la dictadura del presidente Porfirio Díaz, quien durara más de 30 años en el poder sumando sus dos periodos, el cual fue obligado a salir del territorio nacional hacia el exilio en Francia después de presentar su renuncia el 25 de mayo de 1911.

Conocidas son las causas del malestar nacional por la administración del presidente Díaz, tales como el caciquismo, el peonismo, el fabriquismo, el hacendismo, el cientificismo y el extranjeroismo; esta revolución dio origen a un radical cambio en toda la estructura del gobierno así como en el régimen policial de la capital. Durante el movimiento revolucionario la función de policía cuando menos de la Ciudad de México estuvo exclusivamente a cargo del ejercito, representando este servicio solo una función auxiliar, de esta manera una parte de los gendarmes fueron incorporados al ejercito y otros se agregaron a las filas revolucionarias.<sup>105</sup>

Durante el gobierno del presidente interino de Francisco León de la Barra el servicio de

<sup>104</sup> Marroquí, *op. cit.*, p. 1292.

<sup>105</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Derecho en México. Una Visión...*, p. 32.

policía urbana tuvo algunas reformas como el aumento del personal de la gendarmería a pie, además recibió equipo nuevo el personal que integraba la Inspección General de Policía.

En 1912 el presidente Gustavo A. Madero inauguró el Casino Escuela para la policía e integró una guardia especial que se denominó batallón de seguridad; cabe mencionar que durante el gobierno del usurpador Victoriano Huerta fue transformado todo el régimen de policía el cual estuvo bajo el mando de la Secretaría de Gobernación salvo la gendarmería montada la cual se incorporó como regimientos de caballería a la Secretaría de Guerra.<sup>106</sup>

## 2.7.- ETAPA CONTEMPORANEA (1917-1993).

La convocatoria hecha por Don Venustiano Carranza para reunir al Congreso Constituyente inmediatamente después del triunfo del ejército constitucionalista, fue el acontecimiento que dio inicio a esta etapa, ya que esta sesión creó la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual entró en vigor el primero de mayo del mismo año; esta norma fundamental puso fin a la Revolución Mexicana y dio origen a un periodo de lucha por la justicia democrática y por la estabilidad de la política nacional.

Esta Constitución promueve con más énfasis que su antecesora la libertad, las garantías del procesado, las garantías individuales y su protección mediante el juicio de amparo, el reconocimiento de los derechos laborales, la división de poderes, la no reelección, el municipio independiente y la declaración de utilidad pública. En cuanto a la forma de gobierno y de estado, nuestra nación adoptó las características de popular, democrática, representativa, nacionalista, antifeudal, social y jurídica; tomando así la forma de una República Federal, compuesta por estados libres y soberanos. Por su parte el Distrito Federal fue dividido en municipalidades, cada una a cargo de un ayuntamiento cuyo gobierno quedó a cargo de un gobernador dependiente del presidente de la República.

La Ley sobre la Organización del Distrito Federal de 13 de abril de 1917, expedida durante el gobierno del general Venustiano Carranza (1917-1920) otorgó al gobernador del

<sup>106</sup> Lopez, op. cit., pp. 243-244.

Distrito Federal el mando de la policía, teniendo como colaborador al inspector general de policía de dicha entidad; a los ayuntamientos se les responsabilizó de prestar el servicio de policía y de combatir la embriaguez; la policía municipal fue la encargada de la imposición de multas y arrestos por infracciones cometidas contra los reglamentos de policía.<sup>107</sup>

En la mencionada Ley, la función de policía volvió a depender directamente del gobierno de la capital, ya que el movimiento revolucionario había concluido y debía restablecerse el orden de la administración pública. En 1918 se creó el Departamento de Tráfico dependiente del gobierno de la capital. Posteriormente el presidente Carranza creó las Fuerzas de Seguridad del Distrito Federal bajo el mando de su administración y organizadas conforme a las ordenes de la Secretaría de Guerra y Marina, asimismo reestructuró la caja de ahorros de la policía.

Durante la gestión presidencial del general Alvaro Obregón (1920-1924) se reorganizaron los cuerpos policiacos y se incrementó su matrícula; en 1922 se creó la Jefatura de Tránsito la cual dependió de la Inspección General de Policía y en 1923 se creó la Escuela Técnica de Policía; estos cambios fueron motivados por el aumento de la población y la circulación de vehículos en el Distrito Federal, pero fueron cambios austeros, ya que de acuerdo con un informe presidencial el ingreso de recursos económicos era limitado.

En 1925 durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles (1924-1928), el coronel Martín F. Barcenas como inspector general de policía "...formuló los proyectos de Ordenanza General de Policía, Reglamentos de la Inspección General de Comisarios, de Caja de Ahorro, de la Escuela de Policía, del Cuerpo de Bomberos...Los objetivos que orientaron a esta reglamentación fueron: unificar corporaciones de policía, para darles unidad de mando y de acción, establecer la disciplina militar, hacer de la policía una carrera en la que se pudiera ascender por escalafón..."<sup>108</sup>

El 28 de agosto de 1928 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, lo cual marcó un cambio radical en la organización del gobierno de la capital, ya que con esta se suprimió el régimen municipal que en dicha entidad regía, y en su lugar se creó el Departamento del Distrito Federal, el cual quedó a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>107</sup> Torres, *op. cit.*, p. 27.

<sup>108</sup> López, *op. cit.*, p. 272.

cuya función quedó delegada en el titular del Distrito Federal, es decir, al jefe del Departamento del Distrito Federal nombrado por el presidente de la República; esta reforma incluyó además el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928, estableció que el jefe del Departamento del Distrito Federal tenía como auxiliares a un secretario general, un oficial mayor, 9 oficinas centrales, 7 oficinas de servicios especiales y autónomas, además delegados, subdelegados, jefes de dependencias y servicios; al titular de la Jefatura de Policía se le ubicó entre los jefes de dependencias junto con el titular de la Jefatura de Tráfico, quienes gozaron de cierta independencia. Cabe mencionar que en este año el término gendarme fue sustituido por el de Policía del Distrito Federal.

Durante la gestión presidencial de Don Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), la Jefatura de Policía sufrió algunas modificaciones con las cuales esta dependencia quedó organizada por un jefe de policía, un subjefe, una secretaría consultiva, y los siguientes cuerpos de policía: la policía a pie, el cuerpo de bomberos, el cuerpo de investigadores y seguridad pública, la policía montada, el primer cuerpo femenino policial en funciones de policías especiales, la policía privada que aún no contaba con un reconocimiento oficial, la policía de interpretes y la Jefatura de Tránsito; estos cuerpos policiacos fueron denominados oficialmente a partir del 31 de diciembre de 1938 como policía preventiva del Distrito Federal de acuerdo con el Reglamento de la Policía Preventiva expedido en esta fecha.

La primer Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1938 dividió al Distrito Federal en once delegaciones políticas y en doce delegaciones de policía, cada una integrada por un agente del Ministerio Público, un delegado y una compañía de policía, policía de destacamento o reten y en los caminos de entrada y salida del Distrito Federal con caseta de policía.<sup>109</sup>

En estos años los factores que desequilibraron la labor del servicio de policía fueron el crecimiento desproporcionado de la población, la migración de otras entidades federativas, la pobreza extrema, la falta de educación y de empleos, y además la falta de subsidios así como la

---

<sup>109</sup> Departamento del Distrito Federal, Reflexiones y Apuntes sobre la Ciudad de México, p. 217.

eterna corrupción de toda la organización policiaca. Ya en este tiempo se exigía una mayor preparación, especialización y eficacia en la prestación en el servicio de policía, pues la violenta realidad que vivía el Distrito Federal rebasaba los anticuados métodos y sistemas con que contaban los cuerpos policiacos.

Durante la gestión del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), el plan sexenal de 1939 dio inicio a la lucha por los derechos laborales de los elementos de la policía preventiva principalmente en materia de estabilidad en el empleo; en el mismo año el 22 de septiembre se expidió el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual estableció que el presidente de la República poseía el mando supremo de la Policía Preventiva del Distrito Federal, cargo que delegó en el Jefe de la Policía en dicha entidad. Esta disposición fue completada con el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de 13 de marzo de 1941, de acuerdo con este último ordenamiento las corporaciones que quedaron bajo la dependencia de la Jefatura de Policía fueron: la policía a pie, la policía montada, la policía motorizada, los políglotas, los auxiliares, los de servicios, los asimilados o vigilantes de cárceles, penitenciarias, parques y jardines, el heroico cuerpo de bomberos, la policía de tránsito y el servicio secreto.

Durante la gestión presidencial de Don Manuel Avila Camacho (1940-1946), se publicó el 4 de diciembre de 1941 el Reglamento Interior de la Policía Preventiva del Distrito Federal que tenía por objeto elevar el nivel de disciplina y moralidad del personal, que incluía la impartición de la instrucción militar, de esta forma los cuerpos policiacos fueron integrados por policías de carrera. De acuerdo con este reglamento la Jefatura de Policía quedó integrada por una secretaría particular, una subjefatura, una oficina de servicios especiales de la administración, una oficina de recursos humanos, un laboratorio de criminalística e identificación, el servicio secreto, la Academia de Policía y las comisiones de arquitectos e ingenieros militares; además las funciones de esta dependencia incluyeron también las actividades propias de la policía judicial, es decir, la aprehensión de criminales, la investigación y la persecución de los delitos.

El 30 de diciembre de 1941 se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en la que en su artículo 18 quedaron comprendidos los elementos de la Policía Preventiva del

Distrito Federal de acuerdo con su jerarquía, mando y responsabilidad penal.

La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue publicada el 31 de diciembre de 1941, la cual dividió al Distrito Federal en once delegaciones políticas, creó la Dirección General de Tránsito del Departamento del Distrito Federal y estableció las atribuciones de la Jefatura de Policía, quedando dividida la función policial en vigilancia y vialidad; además reforzó el servicio de destacamento y las casetas de policía integrándolas con igual número de delegaciones del Ministerio Público que de compañías de policía a pie; por último se crearon nuevos agrupamientos que desaparecerían dependiendo de su eficacia entre las que se encontraron a la policía bancaria e industrial, la cual fue creada el 1º de septiembre de 1941, la cual tuvo a su cargo la vigilancia nocturna de las residencias particulares y establecimientos comerciales, industriales y bancarios.

El 9 de enero de 1942 fue publicada la Ley que creó la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, como respuesta a la lucha iniciada por el general Cárdenas para la protección de los derechos laborales de los elementos de la policía preventiva.

Como consecuencia de una nueva reorganización administrativa de los cuerpos policiacos, el 5 de diciembre de 1942 causaron baja de la institución los elementos ancianos, inútiles, inválidos, enfermos, bajos de estatura y analfabetos. En estos años se advierte la influencia de la disciplina militar en la organización de los cuerpos policiacos, ya que por ejemplo, el reglamento de policía de 1941 contempló la existencia de comisiones de arquitectos e ingenieros militares y la impartición de la instrucción militar como complemento de la preparación policiaca, en la escuela técnica de policía se impartieron entre otros cursos los relativos a la enseñanza militar, asimismo esta disciplina se tomó en cuenta para la elaboración de ordenamientos policiacos con lo que se buscó enaltecer los valores sociales y morales de los elementos de los cuerpos policiacos.

En 1943 entró en vigor el primer Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal; posteriormente el 14 de marzo de 1944 se dio a conocer la reforma al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941 en la que se estableció un sistema para controlar en forma más estricta al personal adscrito, el depósito de equipo, el armamento y municiones e instituyó la educación física como parte complementaria de la instrucción militar del policía a pie.

Durante el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), el 12 de noviembre de 1948 se expidió el decreto que creó la Comisión Técnica Consultiva de la Policía Preventiva del Distrito Federal, que era un órgano auxiliar y de conducta dependiente del Departamento del Distrito Federal, la cual proponía a la Jefatura de Policía medidas para la más eficiente solución de problemas, organizar campañas para el mejor entendimiento entre la sociedad y la policía. En este año se crearon el batallón de granaderos y la compañía de transportes; de esta manera, además de los mencionados cuerpos policiacos, la policía preventiva quedó integrada por el batallón de radio-patrullas y motorizado, el servicio secreto, los servicios especiales, la policía a pie, la policía auxiliar, el laboratorio de criminalística e identificación, la Academia de Policía y la policía de tránsito. Estas últimas modificaciones estuvieron acompañadas de la creación de los derechos escalafonarios y el otorgamiento de seguros de vida a policías y bomberos.

De acuerdo con el decreto presidencial de 2 de julio de 1949 la policía auxiliar quedó formalmente bajo el mando de la Dirección de Tránsito del Departamento del Distrito Federal encargada de la correcta organización y disciplina de este cuerpo policiaco.

En 1950 el fenómeno de la explosión demográfica, aumentó el índice delictivo, por lo que "...la policía comienza a dejar en forma paulatina su vigilancia de ronda a pie, para utilizar automóviles en mayor número, a fin de abarcar zonas más extensas...".<sup>110</sup>

Entre las acciones que destacan en el gobierno del presidente Adolfo López Matéos (1958-1964) para combatir la delincuencia destaca la inauguración del edificio de la Jefatura de Policía, la cual en 1960 quedó integrada por una subjefatura, el servicio secreto, el servicio jurídico, los servicios especiales de administración, el archivo general o detall, el laboratorio de criminalística e identificación, la Escuela de Policía, la policía de línea, la policía a pie, el batallón motorizado, el escuadrón montado, la compañía de granaderos, el heroico cuerpo de bomberos, el grupo de policías de idiomas, el batallón de transportes, la policía de tránsito, la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial.

Por lo que se refiere al Colegio de Policía, este se fusionó en 1962 con la Escuela Técnica de Policía la cual desapareció, convirtiéndose posteriormente en Academia de Policía;

---

<sup>110</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal, p. 28.

en 1970 esta corrió la misma suerte ya que se integró al Centro de Capacitación y Formación de la Dirección de Educación Policiaca; en 1971 se convirtió de nuevo en Academia de Policía, año en que cambió su denominación por Academia de Policía y Tránsito del Distrito Federal, en 1977 se le conoció como Colegio de Policía y en 1979 recuperó el nombre de Academia de Policía.<sup>111</sup>

Durante la gestión presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) los factores que repercutieron en la integración de la Jefatura de Policía entre 1962 a 1970, fueron la construcción de nuevos cuarteles, la compra de más equipo y sobre todo la intervención policiaca en el movimiento estudiantil de 1968 en el que al finalizar se exigió la renuncia del jefe de policía y la desaparición del cuerpo de granaderos, sin embargo, estas circunstancias ayudaron a mejorar el adiestramiento de los elementos de policía, así como la modernización de los sistemas utilizados para la prevención de infracciones a los reglamentos de policía y la comisión de delitos.

Mediante decreto presidencial en 1969 la policía preventiva fue fusionada con la policía de tránsito, además se creó un Estado Mayor Policial, cuya organización fue similar a la utilizada en la disciplina militar; compuesto de un jefe, un subjefe y secciones encargadas del control y la estadística del personal. De esta manera la organización policiaca se integró por un director general, un subdirector y un jefe de Estado Mayor Policial, un subjefe de Estado Mayor Policial, cuatro jefes de sección, un jefe y un subjefe de asesoría técnica, así como de un jefe de agrupamientos especiales; además contó con los siguientes cuerpos policiacos: batallones de policía y tránsito, brigada motorizada, regimiento montado, batallón de transportes, brigada de granaderos, servicio secreto, un laboratorio de criminalística e identificación, heroico cuerpo de bomberos, policía auxiliar y policía bancaria e industrial.<sup>112</sup>

Durante la gestión presidencial del licenciado Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se expidió la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada el 29 de diciembre de 1970 la cual denominó al Distrito Federal como Ciudad de México y la dividió en 16 delegaciones políticas; a partir de esta Ley lo que se conocía como Jefatura de Policía y

---

<sup>111</sup> Torres, *op. cit.*, pp. 28-29.

<sup>112</sup> Juan Torres Escamilla, Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México, p. 81.

Dirección General de Tránsito tomó el nombre de Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal.

Para el fortalecimiento del servicio de policía y seguimiento del programa de apoyo y protección de los derechos laborales de los miembros de la policía preventiva se construyeron estancias infantiles, se incrementaron los salarios, se renovó el equipo, se aumentó el número de plazas, se organizó la policía femenil, se crearon nuevos servicios sociales de policía, tales como el Escuadrón de Servicios de Emergencia y Rescate Aéreo que tomó posteriormente el nombre de Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (E.R.U.M.) creado el 22 de junio de 1971 y se desconcentraron la mayoría de los servicios policiales.

Por otra parte, en 1972 el servicio secreto, cambió su denominación por la de División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, la cual posteriormente desapareció por decreto publicado el 14 de enero de 1983 que abrogó el Reglamento de investigadores, detectives y policías privados o pertenecientes a organismos de servicio público descentralizado o concesionado de 28 de septiembre de 1948, el cual determinó en su artículo 2º. transitorio que el personal de dicha corporación sería adscrita a la Policía Judicial del Distrito Federal y a la Policía Judicial Federal.<sup>113</sup> Con lo cual quedó definitivamente separada la actividad dirigida a la simple prevención de la comisión de infracciones y delitos de la dirigida a la investigación y persecución de los delitos encargados a la policía preventiva y a la policía judicial, respectivamente.

Durante la gestión del presidente José López Portillo (1976-1982) en enero de 1977 se creó la Inspección General de Policía como órgano de vigilancia de la función policial, la cual se encargó de supervisar diariamente los servicios policiales en el Distrito Federal. En cumplimiento al plan de reestructuración administrativa, el 22 de febrero de ese mismo año se creó la Inspección de Vigilancia Interdireccional, encargada de detectar los malos manejos dentro de las direcciones de área.

El 29 de diciembre de 1978 fue publicada la cuarta Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual estableció como autoridad superior del Departamento al jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el presidente de la República; creó además dos instancias para su apoyo directo en el ejercicio de sus funciones: el

---

<sup>113</sup> Ibidem., p. 80.

consejo consultivo y la comisión interna de administración y programación; en orden jerárquico esta Ley establece como órganos integrantes de su gobierno además de los ya citados y seguidos por el jefe del departamento los siguientes: 3 secretarios generales, un oficial mayor, una contraloría general, una tesorería, 17 direcciones generales entre las que se ubicó a la de policía y tránsito; se incorporaron también 3 comisiones, 21 organismos desconcentrados entre los que se encontraron las 16 delegaciones políticas y la comisión de vialidad y transporte urbano.

En este año la estructura orgánica de la policía preventiva del Distrito Federal se integró por una dirección general, una subdirección general, áreas administrativas, dirección para la investigación y prevención de la delincuencia, dirección operativa, dirección vial, dirección de servicio al público, dirección de servicios administrativos y la dirección de autotransportes y estacionamientos.

El primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal fue publicado el 6 de febrero de 1979 el cual estableció las atribuciones delegables y no delegables del jefe del Departamento del Distrito Federal, así como las del Director General de Policía y Tránsito y de los demás órganos que integraban la administración pública del Departamento del Distrito Federal; y el 13 de enero de 1984 fue publicada la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el 31 de diciembre de 1982 fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 108 a 114 constitucionales y que actualmente tiene vigencia, la cual establece el procedimiento para la aplicación de sanciones a aquellos servidores públicos que en el desempeño de su labor no cumplan con sus obligaciones en perjuicio de los particulares; esta disposición también es aplicable a los miembros de la policía preventiva, por lo tanto, les corresponden las sanciones establecidas en esta Ley, independientemente de la responsabilidad administrativa, civil o penal en que incurran.

En septiembre de 1983, se dio a conocer el Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal y el decreto que reformó y adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970 que estableció oficialmente en la fracción VI del artículo 3o. la creación de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal como órgano encargado de la seguridad y vialidad de la capital y como

coordinador de las direcciones generales de desarrollo institucional, de operaciones, de servicios y autotransportes públicos, de servicios de apoyo y la Academia de Policía.

La Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal quedó integrada por: Secretaría General, Secretaría Particular, Consejo de Honor y Justicia, Secretaría de Ayudantes, Academia de Policía, dependencias staff o administrativas entre las que se ubicaron a la policía auxiliar y a la bancaria e industrial, así como cuatro direcciones generales y la Contraloría Interna.

El segundo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal fue publicado el 17 de enero de 1984, el cual confirmó la creación de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal.

El 6 de julio de 1984 fue publicado el actual Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual es considerado por la doctrina como un reglamento autónomo ya que este ordenamiento no deriva de una Ley y fue expedido por el titular del ejecutivo federal en uso de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional. En este nuevo ordenamiento ya no se contemplan las atribuciones propias de la policía judicial como parte de la función de la policía preventiva, además incorporó a la Policía del Distrito Federal las policías auxiliar y la bancaria e industrial de acuerdo con los artículos 1º, 13 y los artículos transitorios 4º. y 5º.; además este reglamento dio a conocer las nuevas jerarquías de mando operativo que de acuerdo con su exposición de motivos tienen por objeto separar las funciones militares de las estrictamente civiles y buscar eliminar o disminuir la influencia militar dentro de los cuerpos policiacos.

El 10 de julio de 1985 fue publicado el Reglamento de la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal que creó junto con la Ley que reglamenta los juzgados calificadores competentes para conocer las infracciones cometidas contra lo establecido en estos ordenamientos.

El tercer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado el 26 de agosto de 1985 dispuso en su artículo 2º. que "...esta Secretaría General es la unidad administrativa encargada de auxiliar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en el estudio, planeación y despacho de los asuntos relativos precisamente a las materias de Seguridad

Pública y Vialidad...”, la Secretaría General a que se refiere este artículo es precisamente la de Protección y Vialidad.

Las necesidades de la mencionada Secretaría, provocaron la modificación de su estructura interior, de manera que a partir de 1986 quedó integrada por: Secretaría General, Secretaría Particular, Contraloría Interna, Caja de Previsión, Academia de Policía, direcciones generales de comunicación social, de asuntos jurídicos y justicia policial, de operaciones integrada por las direcciones de acciones preventivas, de la policía metropolitana, de la policía sectorial, de siniestros y rescate, de control de tránsito, de comunicaciones; dirección general de la policía bancaria e industrial; dirección general de la policía auxiliar, de autotransporte urbano, de servicios al público, de permisos, concesiones y revalidaciones, de inspección y mejoramiento de los servicios de autotransporte público, de registro y calificación de sanciones; dirección general de servicios integrada por las direcciones de apoyo, de programación y recursos financieros, de sistemas de información, de recursos humanos, de recursos materiales y servicios generales, así como la dirección de enlace institucional.

La Secretaría General de Protección y Vialidad quedó integrada por 16 sectores de policía, es decir, por un sector de policía en cada delegación, a partir de 1990 éstos se dividieron en sectores oriente y poniente o norte y sur según su ubicación para quedar en 32 sectores, posteriormente se creó el sector 17 centro histórico en la delegación Cuauhtémoc, así como el sector 18 en la central de abastos y en las delegaciones de mayor índice delictivo se incluyeron 2 sectores auxiliares, cada uno de estos sectores quedó integrado por un agrupamiento de autopatrullas, de motopatrullas, de granaderos, de grúas, de policía a pie, de policía a caballo, de policía femenil, de unidad especial, de fuerza de tarea, de cuerpo de bomberos, de cuerpo aéreo y de Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.

## **2.8.- ETAPA ACTUAL.**

Durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el 19 de julio de 1993 fue publicada la vigente Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual representa el fruto del esfuerzo de legisladores, autoridades, investigadores y académicos de

esta entidad, que aporta como novedad la coordinación entre los cuerpos de seguridad pública, es decir, entre policía preventiva, policía complementaria y policía (antes judicial), con el objeto de tener un mejor control y comunicación. Asimismo el artículo 22 de la citada Ley creó al Instituto Técnico de Formación Policial en lugar de la Academia de Policía para profesionalizar en el mando y la administración a los elementos de la policía preventiva.

El 27 de julio de 1993 fue publicado el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, el cual en su artículo 2º. transitorio abrogó la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal publicada el 13 de enero de 1984 y su reglamento publicado el 10 de julio de 1985. Como novedad este reglamento contempla un renovado sistema de justicia cívica.

El 25 de octubre del mismo año fue publicado un paquete de reformas a 13 artículos constitucionales, el cual representa el inicio de la reestructuración político-administrativa del Distrito Federal, con el fin de otorgar autonomía a los poderes locales respecto al gobierno federal, ya que hasta antes de estas reformas por lo que se refiere al poder ejecutivo el gobierno de la capital estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal y los órganos que lo integraban de acuerdo con la base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y por lo que se refiere al poder legislativo este estaba a cargo del Congreso de la Unión quien podía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal salvo en aquellas materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa) entre las cuales se encontraba la de dictar bandos, ordenamientos y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de seguridad pública.

Con las mencionadas reformas lo que se establecía en cuanto al poder ejecutivo local en la fracción VI del artículo 73 fue trasladado al artículo 122 de la Norma Fundamental, en el que quedó establecido que el gobierno de la capital quedaba a cargo de los tres poderes federales, los cuales deberán ejercerlo a través de sí mismos y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local; el primero quedó a cargo del Gobierno del Distrito Federal desapareciendo el Departamento del Distrito Federal, asimismo quedó establecido que las facultades legislativas estarán a cargo del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa, pero que a esta última le corresponden las que establece la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre las cuales se encuentra la de legislar en materia de justicia

cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, en materia de faltas de tránsito y en cuanto a los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

Cabe mencionar que a pesar del esfuerzo de legisladores, grupos de juristas, partidos políticos y ciudadanía en general, no se obtuvo en esta ocasión el derecho de elegir popularmente al titular del gobierno de la capital, ya que el artículo 122 constitucional siguió otorgando al presidente de la República la facultad de nombrar dicho cargo, en quien podía delegar las facultades para ejercer el mando supremo de la fuerza pública de las funciones de dirección de los servicios en materia de seguridad pública.

El 20 de julio de 1994 se desincorporó la Dirección de Autotransporte Urbano de la Secretaría General de Protección y Vialidad para incorporarse a la Coordinación General del Transporte, conforme al artículo único del “Acuerdo por el que se adscriben las unidades administrativas centrales del Departamento del Distrito Federal”.

La primer Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre de 1994, confirmó junto con el primer Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1995 la desaparición del Departamento del Distrito Federal, pues cuando estos ordenamientos se refieren a este órgano administrativo lo denominan Gobierno del Distrito Federal.

La mencionada ley orgánica en su artículo 13 dispone que “...El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:...VIII.- Secretaría de Transportes y Vialidad; IX.- Secretaría de Seguridad Pública...”, de esta manera la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal fue sustituida por la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal la cual tiene como atribuciones las que le correspondían a su antecesora en materia de vialidad y por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a la cual le corresponde ejercer las atribuciones en materia de protección que igualmente le correspondían a su antecesora, tal y como se desprende del citado artículo y del artículo 9º. transitorio de la mencionada ley orgánica, en los siguientes términos:

“Hasta en tanto no se expida la Ley por parte del Congreso de la Unión en materia de Seguridad Pública en los términos del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que

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

Sin embargo, las fracciones XXIV y XXV del artículo 27 de la citada ley orgánica dispusieron que corresponde a la Secretaría de Transportes y Vialidad como autoridad administrativa la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de tránsito, así como dirigir y coordinar las actividades de los agentes de tránsito.

Por su parte el artículo 4º. de la Ley de Transporte del Distrito Federal publicada el 20 de diciembre de 1995 establece que su aplicación corresponde a la Secretaría de Transportes y Vialidad y a la Secretaría de Seguridad Pública, ésta última por lo que se refiere al control del tránsito y vialidad, la preservación del orden público y la seguridad; y la fracción XVI del artículo 7º. del mismo ordenamiento dispone que a la Secretaría de Transportes y Vialidad no le corresponde calificar las infracciones e imponer las sanciones en materia de tránsito y vialidad.

Posteriormente el artículo único del decreto publicado el 2 de febrero de 1996, reformó la citada ley orgánica, el cual señala que“...Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública ejercer las atribuciones y funciones que tenía a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal...incluyendo aquellas en materia de aplicación del Reglamento de Tránsito que por disposición de esta o de otras leyes le hayan sido atribuidas a otra dependencia...”.

El 31 de diciembre de 1994 se adicionaron los párrafos 4º., 5º. y 6º. al artículo 21 constitucional de los cuales los dos últimos establecen que “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.”.

Estas modificaciones representan un significativo avance, ya que incluso por primera vez se eleva a rango constitucional una disposición en materia de seguridad pública

correspondiente a los tres niveles de gobierno y no solo a los municipios como se contempla en términos del artículo 115 constitucional.

Asimismo se restableció la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, la cual establece que el Congreso de la Unión tiene facultad “Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal...”.

En la administración del actual presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), las adiciones a los artículos 21 y 73 constitucionales antes mencionadas dieron origen al Sistema Nacional de Seguridad Pública en cumplimiento a los lineamientos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) y el Plan Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), el cual es un órgano que coordina en los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal la actuación de todas las autoridades que tienen a su cargo el servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia, y que tiene a su cargo las bases de datos para el intercambio de información entre las autoridades que forman parte del Sistema como lo son el Registro Nacional de Personal, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, Estadísticas, los servicios de atención a la población, la participación de la comunidad y los servicios privados de seguridad. Este órgano es regulado por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del párrafo sexto del artículo 21 constitucional publicada el 11 de diciembre de 1995.

El 3 de julio de 1996 se publicaron reformas a cinco artículos constitucionales, entre ellos el primer párrafo del artículo 21 el cual quedó de la siguiente manera:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

La cual tuvo por objeto establecer con mayor claridad gramatical la obligación que tiene el Estado a través de los órganos competentes de prestar el servicio de policía, como ya mencionamos el adjetivo judicial de la policía que auxilia al Ministerio Público ya no aparece.

El año de 1996 representa para el Distrito Federal el inicio en la consolidación de la vida democrática de sus habitantes por lo que respecta a la elección de sus representantes, ya que la reforma al artículo 122 constitucional de 22 de agosto de este año, dio continuidad al paquete de reformas constitucionales publicadas en 1993, pues el cargo del titular del Gobierno del Distrito Federal pasó a ser un cargo de elección popular mediante el voto de sus habitantes, quien tiene a su cargo la facultad de ejercer las funciones de dirección de los servicios en materia de seguridad pública de acuerdo con el inciso b de la fracción II de la base segunda del apartado C del artículo 122 constitucional, y quien en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal puede designar al servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública en esta entidad.

El primero de junio de 1999 fue publicada la vigente Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal que en su artículo 2º. transitorio abrogó el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal publicado el 27 de julio de 1993, con la que solo se elevó a rango de Ley lo establecido en el reglamento antes mencionado ya que no cuenta con cambios importantes, salvo lo que debe entenderse por orden público.

Finalmente el 30 de noviembre de 1999 fue publicado el vigente Reglamento de Tránsito del Distrito Federal que en su artículo 3º. Transitorio derogó las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal del 21 de noviembre de 1997 y demás disposiciones jurídicas que se opongan a él.

## **2.9.- UBICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.**

Por lo que se refiere a la ubicación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal dentro de la administración pública, el párrafo quinto del artículo 21 constitucional establece que "...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

# **ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA**

79

señala...”, lo cual representa el fundamento constitucional por el que el Estado tiene la obligación de prestar el servicio de seguridad pública.

El cuarto párrafo del artículo 3º. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de la policía preventiva, entre otras autoridades administrativas. En el Distrito Federal el primer párrafo del artículo 4º. de la Ley de Seguridad Pública establece que corresponde al Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 2º. ubica a la Jefatura del Distrito Federal y a sus secretarías como dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal; en esta entidad la citada ley en su artículo 4º. dispone que el jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública quien goza de todas las facultades que le otorga la ley pudiendo delegar estas a servidores públicos subalternos. A su vez el artículo 13 del mismo ordenamiento establece que “...El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones...en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:...VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad; IX. Secretaría de Seguridad Pública...” a las cuales delega las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

Por lo que se refiere a la organización de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, conforme al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal ésta se integra por: Secretaría General, Contraloría Interna, direcciones de comunicación social, de asuntos jurídicos y justicia policial, de control de tránsito, Instituto Técnico de Formación Policial, direcciones generales regionales de seguridad pública poniente-suroeste, norte-centro y oriente-sur-este, dirección general de agrupamientos (granaderos, motopatrullas, montado, transformación 2000, helicópteros, fuerza de tarea, femenil, unidad especial, suministros y rescate, grúas y minigrúas, Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, bomberos, policía auxiliar y policía bancaria e industrial), direcciones generales de servicios de apoyo, de enlaces administrativos, de programación y recursos financieros, de sistemas de información, de

recursos humanos y de recursos materiales, así como de las direcciones de control operativo, de acciones preventivas y de comunicaciones.

En cuanto a los mandos de la policía preventiva el artículo 7º. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal dispone que al presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública; por su parte el artículo 8º. del mismo ordenamiento establece que los mandos operativos en los cuerpos de seguridad pública se determinarán conforme al reglamento respectivo, y los mandos administrativos se establecerán de acuerdo con la normatividad aplicable a la administración pública federal.

En este orden de ideas el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal dispone en su artículo 11 que los mandos en la policía del Distrito Federal, se ejercerán 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 Departamento del Distrito Federal (hoy jefe de Gobierno del Distrito Federal) y que ejercerá por conducto del secretario general de protección y vialidad (hoy secretario de seguridad pública); III. Mandos administrativos, que competen a los directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría, y IV. Mandos operativos, que estarán a cargo de los directores correspondientes, jefes de región y de sector, comandantes de agrupamiento, de grupo y de unidades especiales y menores.

Por ultimo el artículo 12 del mencionado Reglamento establece que para los efectos del mando operativo se establecen las siguientes jerarquías: "I. SUPERINTENDENTES: A.- Superintendente General. B.- Primer Superintendente. C.- Segundo Superintendente; II. INSPECTORES: A.- Primer Inspector. B.- Segundo Inspector. C.- Sub-Inspector; III. OFICIALES. A.- Primer Oficial. B.- Segundo Oficial. C.-Sub-Oficial; IV. POLICIAS: A.- Policía Primero. B.- Policía Segundo. C.- Policía Tercero. D.- Policía."

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ESTUDIO DE LOS ACTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA Y LA LIMITACIÓN ARBITRARIA AL EJERCICIO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO SU REPERCUSIÓN JURÍDICA.**

#### **3.1.- ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS ACTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA Y SUS REPERCUSIONES.**

En el presente apartado analizaremos aquellos factores de índole administrativo, operativo, subjetivo, económico y laboral que en nuestra opinión influyen en los actos de la policía preventiva, que son los sistemas de selección y capacitación, las condiciones económico-laborales, la ética y la militarización policial. El análisis de estos factores no pretende indicar que estas sean todas las posibles causas que ocasionan la limitación arbitraria de las garantías individuales, sino que solo consideramos que son los aspectos que afectan en forma directa el ejercicio de la actividad de los elementos de la policía preventiva.

Cabe mencionar que la actual administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León ha reconocido esta problemática, motivo por el cual su gobierno ha impulsado un ambicioso proyecto de seguridad pública mediante el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), el Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000) y los programas estatales de seguridad pública, lo cual quedó formalizado a través de las adiciones al artículo 21 constitucional publicadas el 31 de diciembre de 1994 que ordenó la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

#### **3.1.1.- SISTEMAS DE SELECCION Y CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.**

Estos sistemas junto con las condiciones económico-laborales de los agentes de la policía preventiva tuvieron algunas modificaciones con las adiciones constitucionales del 31 de

diciembre de 1994 al artículo 21 constitucional. En consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) señala que para llevar con buen éxito la seguridad pública deben administrarse de manera eficaz y transparente las instituciones y los recursos destinados a este fin. Asimismo señala que esta materia debe ser considerada como una política que la conciba como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y quienes la ejerzan como servidores de la sociedad.

El citado Plan promueve un proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública para alcanzar niveles mínimos de calidad y eficiencia; además contempla la creación de un Centro Nacional de Formación Policial, un Registro Nacional de Servicios Policiales y un Sistema de Información Policial.

Con las mencionadas adiciones se establecieron las bases para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que tiene por objeto promover estándares nacionales de calidad en el servicio de seguridad pública, una carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno respetando la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Dentro de las adiciones al artículo 21 constitucional quedó establecido en el párrafo quinto que “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.”, estableciendo con ello la creación del servicio profesional de carrera de los cuerpos policiacos en nuestro país.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del párrafo sexto también adicionado del artículo antes aludido, dispone en su artículo 23 que “La carrera policial...Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.” y por su parte el artículo 24 dispone que “La carrera policial...Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia...”; como podemos apreciar esta Ley establece los elementos que integran la

carrera policial y deja a las disposiciones federales, locales y municipales el establecimiento de sus características específicas en cada entidad.

Este último artículo al igual que el artículo 20 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal imponen a la carrera policial el carácter de obligatoria y permanente, la cual debe instrumentarse en los tres niveles de gobierno de manera coordinada, a través de un “sistema nacional de apoyo”, que de acuerdo con la fracción VI del artículo 17 de la primera Ley citada es “el conjunto de políticas, normas y acciones coordinadas entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios para instaurar y desarrollar la carrera policial mediante la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública y alcanzar los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el servicio”.

El Distrito Federal junto con la Federación, las entidades federativas y los municipios forma parte de este sistema en virtud de haber suscrito el 4 de noviembre de 1996 un convenio de colaboración, el cual fija las bases para la constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública cumpliendo institucionalmente mediante este órgano con los objetivos del Sistema Nacional de Apoyo.

El sistema de selección de la policía preventiva del Distrito Federal comprende una serie de requisitos y exámenes que deben cubrir los solicitantes para poder ingresar a este cuerpo policiaco, para ello deben seguir de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Seguridad Pública el siguiente procedimiento:

“...se seleccionarán de entre los aspirantes a formar parte de los Cuerpos de Seguridad Pública, a quienes acrediten los conocimientos y las aptitudes que se requieran. Para ello, los aspirantes deberán someterse a un proceso de evaluación, previa convocatoria y siempre que cumplan con los siguientes requisitos mínimos de ingreso: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos; II.- Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral; III.- Poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria...; IV.- No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso; V.- Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales; VI.- No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares; VII.- No padecer alcoholismo; VIII.- Tener acreditado el servicio militar nacional, y IX.- No

estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.”

Una vez acreditados los requisitos anteriormente señalados,<sup>114</sup> los aspirantes deben cursar el nivel de formación básica que de acuerdo con el artículo 19 de esta Ley “...es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional...”.

Esta Ley dispone que es el Programa General de Formación Policial que elabore la Comisión Técnica de Profesionalización el que debe señalar en que momento se encuentra capacitada una persona para ejercer funciones de policía, y que la Comisión Técnica de Selección y Promoción es la encargada de elegir de entre aquellos que hayan cursado el nivel básico a las personas que podrán ocupar las plazas vacantes.

Por su parte el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establece en su artículo 16, que el reclutamiento del personal es responsabilidad del secretario General de Protección y Vialidad hoy a cargo del secretario de Seguridad Pública; en cuanto al procedimiento de reclutamiento o selección de acuerdo con su artículo 17 del mismo reglamento dispone que este queda sujeto a los requisitos que establezca la convocatoria correspondiente.

De acuerdo con lo anterior podemos apreciar que el actual sistema de selección se estableció a partir de las adiciones al artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, pues no existían criterios definidos para la selección de la policía preventiva, ya que a lo único que se sujetaba este sistema era a los requisitos contenidos en la convocatoria correspondiente, por lo tanto actualmente el mayor porcentaje de elementos activos han sido seleccionados con el anterior sistema.

En consecuencia la mayoría son elementos nocivos que no cubren los requisitos mínimos para ser admitidos en estas corporaciones como elementos aptos para la prestación de este servicio. Esta es una situación grave, porque mientras se integra este sistema y se sustituye

---

<sup>114</sup> Los cuales deben ser satisfechos de conformidad con las Reglas para el Establecimiento y Operación del Sistema de Carrera Policial de la Policía del Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1994.

al personal no apto, los actuales elementos presentan generalmente antecedentes penales y no cuentan con el perfil físico, médico y ético requeridos, pues basta salir a la calle para percatarnos de ello.

El resultado de este sistema de selección en cuanto al número de elementos activos según datos proporcionados por el Programa Nacional de Seguridad Pública y el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal (1995-2000), solo en el Distrito Federal existen aproximadamente 70 mil policías preventivos (actualmente 90 mil), de estos 45 mil pertenecen a la policía complementaria, es decir, a la policía auxiliar y a la policía bancaria e industrial.

En cuanto a la calidad de los elementos que ingresan a la policía preventiva, los mismos programas indican que en el periodo de 1990 a 1994 fueron sentenciados en juzgados de primera instancia solo en el fuero federal a un total de 3 473 elementos y en el fuero común a 10 526 elementos, abarcando en ambos fueros a trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas por la comisión de delitos como la privación ilegal de la libertad, ataques a la libertad de expresión y de reunión, abuso de autoridad, coacción, amenazas, allanamiento de morada, entre otros. Lo cual refleja los resultados del sistema de selección de la policía preventiva y en general de la actividad de los cuerpos de policía, caracterizándose estos de acuerdo a lo anterior y a los casos no denunciados por la violencia física y psicológica, la prepotencia y la humillación que ejercen sobre los gobernados.

El sistema de selección de la policía preventiva es un factor que puede garantizar buenos resultados, siempre y cuando, solo ingresen aquellas personas que demuestren vocación por este servicio de acuerdo con los exámenes que les sean aplicados, seleccionando únicamente a los mejores elementos; sin embargo, la debilidad de los criterios del sistema de selección, hacen ver la flexibilidad de este sistema, y por lo tanto su susceptibilidad a ser corrompido, provocando la rotación de elementos nocivos en las diferentes corporaciones policiacas, así como la pésima prestación del servicio, la comisión de delitos y la limitación arbitraria de garantías individuales.

El sistema de capacitación empieza cuando termina el sistema de selección, ya que en este momento los interesados son sometidos a un proceso de capacitación en forma continua, que de acuerdo con el artículo 21 constitucional debe ser profesional, y que para ellos constituye el instrumento más importante para el ejercicio de su actividad.

El término profesionalización se define como el "...proceso mediante el cual un grupo de individuos adquiere una serie de capacidades y de conocimientos técnicos y se organiza en una institución con normas y reglamentos propios que los separan de los otros grupos y de las otras instituciones presentes en la sociedad..."<sup>115</sup>

Por su parte José G. Sandoval Ulloa opina que:

"De los principios que establece la norma constitucional resalta el profesionalismo porque presupone y resume a los demás. Es decir, el profesionalismo implica necesariamente el conocimiento de la normatividad o legalidad y un comportamiento en consecuencia; supone la eficiencia como resultado de las pericias y destrezas que van implícitas en un desempeño profesionalizado, y exige el acatamiento de un código ético o moral, que obviamente incluye la honradez. Por ello entendemos el profesionalismo como el cumplimiento de los requisitos y características personales; la adquisición y manejo de los conocimientos; el desarrollo de las pericias y destrezas, las convicciones ideológicas y morales, que se requieren para desempeñar un oficio, ocupación o cargo con niveles de capacidad, eficiencia y probidad especiales."<sup>116</sup>

El artículo 22 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que es el Instituto Técnico de Formación Policial el encargado de capacitar profesionalmente en forma teórica y práctica a los elementos de la policía preventiva, el cual de acuerdo con el artículo 19 de la misma Ley además del curso básico ya mencionado imparte los cursos de actualización, de especialización técnica y profesional, así como el de formación de promoción para mandos medios y superiores.

Los cursos de actualización y de especialización técnica y profesional que imparte este Instituto de acuerdo con la comparecencia realizada por el secretario de seguridad pública del Distrito Federal Alejandro Gertz Manero ante la Asamblea Legislativa el 6 de octubre de 1998 son el curso de policía comunitario, actualización de seguridad pública vial, especialización técnica para jefes, actualización para el cuerpo de Fuerza de Tarea, mantenimiento de helicópteros, investigación policial, especialización técnica para armeros, actualización de equipo, inspectores del servicio público de transporte y siniestros y rescate.

---

<sup>115</sup> Norberto Bobbio, *et al.*, *op. cit.*, p. 965.

<sup>116</sup> José G. Sandoval Ulloa, Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, p. 110.

El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, establece en sus artículos del 37 al 40, que el órgano responsable de la capacitación de los elementos de la Policía del Distrito Federal es la Academia de Policía (hoy Instituto Técnico de Formación Policial) y que los cursos que esta imparte son de carácter obligatorio, además señala que la Academia tiene las atribuciones que dispone el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (hoy Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal).

Por su parte el Programa Nacional de Seguridad Pública y el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal (1995-2000), revelan que hasta el 18 de julio de 1996, fecha en que fue publicado el primero de ellos, existían en nuestro país únicamente 41 instituciones de capacitación para la policía preventiva y que en ellos se carece de textos, planes educativos, selección, formación y de programas académicos de mediano y alto nivel; además de que no en todos estos institutos se imparte el curso básico de ingreso y que en algunos de estos están suspendidos los cursos de capacitación.

Los programas antes mencionados señalan que la política de escolarización y profesionalización es reciente y que la calidad de los cursos impartidos es baja considerando que la escolaridad requerida para ingresar en promedio es la secundaria; en este sentido el Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), estima que actualmente el 55.6% de los policías mexicanos se encuentran en el rango escolar sin instrucción, primaria completa e incompleta, y el resto con normal completa e incompleta; además señala que por si fuera poco el escaso personal docente carece de un perfil profesional, puesto que conocen limitadamente de las necesidades y trabajos de prevención y protección a los derechos humanos.

La baja calidad en la capacitación que reciben los agentes de la policía preventiva ha provocado el elevado número de bajas por causa de muerte en relación con otras policías en diferentes países, esta cifra se calcula que en nuestro país es de entre 200 y 500 elementos anualmente, mientras que en otros países como en Francia y España las bajas por esta causa no excede de 9 y 10 elementos por año, respectivamente.<sup>117</sup> Las cifras oficiales aquí señaladas ponen de manifiesto la deficiente capacitación con que cuentan los elementos policiacos mexicanos, ya que como podemos observar la mayor parte de los policías en servicio únicamente cuentan con un curso básico de formación.

---

<sup>117</sup> González, *op. cit.*, p. 107.

Por su parte Sotelo Regil nos dice que para el ejercicio del servicio de policía se requiere que los elementos policíacos cuenten con un conocimiento básico de las leyes y reglamentos de policía, protección a las garantías individuales, elementos constitutivos de delitos, psiquiatría criminal, criminalística, investigaciones científicas, técnica de interrogatorios, primeros auxilios, identificación y efectos de drogas peligrosas, medicina legal, medios de prueba, documentoscopia, dactiloscopia, balística, falsificaciones, gemología, fotografía, ingeniería y control de tránsito, psicología de las masas, espionaje electrónico, delincuencia política, crimen organizado y prevención del crimen. <sup>118</sup>

La opinión de este autor nos hace ver que la escasa capacitación de los elementos de la policía preventiva sin que su función sea la investigación y persecución de los delitos, provoca que al no contar con las herramientas técnicas necesarias estos presten un servicio de baja calidad, lejos de ser profesional y poniendo en peligro la integridad de las personas.

### **3.1.2.- CONDICIONES ECONÓMICO-LABORALES DE LA POLICÍA PREVENTIVA.**

En nuestra opinión la justa remuneración a la labor policial constituye uno de los principales factores para el eficaz cumplimiento de la labor de la policía preventiva y de todo cuerpo de policía, ya que en la medida en que el policía logre satisfacer sus necesidades personales y familiares, se encontrará en condiciones para desempeñar el servicio que le esta encomendado sin depender de circunstancias de tipo económico o laboral, salvo aquellas que vayan relacionadas con su capacitación, puesto que esto le asegurará una mejor condición económica y laboral.

El agente de la policía preventiva al igual que cualquier otro trabajador tiene todos los derechos y obligaciones que establece el artículo quinto constitucional y la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, como servidor público además forma parte de la administración pública, como ya quedó ubicado en el capítulo anterior, por lo tanto se encuentra sujeto al régimen jurídico burocrático, conforme con la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123

---

<sup>118</sup> Luis F. Sotelo Regil, Policía Profesional, p. 26.

constitucional, lo que representa el punto de partida para el conocimiento de los derechos salariales y prestaciones que le corresponden.

El factor económico-laboral de la policía preventiva también fue abarcado por las medidas políticas impulsadas por el presente gobierno, así pues tomando en cuenta la actual situación económica de los agentes de la policía preventiva y la falta de regulación en esta materia, llevó a establecer en el artículo 24 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que “La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad,” responsabilizando con ello a la Federación, a las entidades federativas y al Distrito Federal proporcionalmente con los recursos que les sean asignados tomando en cuenta los criterios de calidad y riesgo.

El establecimiento de la carrera policial trajo consigo algunos cambios en cuanto a la dignificación legal de los salarios de los policías, la cual se encuentra sujeta a los ascensos que obtenga el policía, es decir, mientras mejor preparado se encuentre el policía, tendrá más posibilidades de ascender en la escala jerárquica y en consecuencia será mejor remunerado, tomando en cuenta los criterios antes mencionados.

El primer párrafo de la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional establece que los “...miembros de los cuerpos de seguridad pública...se registrarán por sus propias leyes...”. En el Distrito Federal la Ley de Seguridad Pública dispone en su artículo 9º. que los elementos que acrediten tener un vínculo laboral con algún cuerpo de seguridad pública mediante nombramiento o instrumento equivalente, tendrán la calidad de “trabajadores de confianza”, los cuales de acuerdo con la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, gozaran únicamente de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal excluye de su regulación al personal que ejerce funciones estrictamente administrativas, es decir, al personal civil-administrativo, pues estos se encuentran regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 40 de la mencionada Ley, establece como derechos laborales de los miembros de los cuerpos de seguridad pública los siguientes:

“I.- Percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social y recreativo;... VIII.- Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio, así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal;...X.- Recibir oportuna atención médica, sin costo alguno para el elemento policial, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber, en casos de extrema urgencia o gravedad, deberán ser atendidos en la institución médica pública o privada más cercana al lugar donde se produjeron los hechos;...XII.- En caso de maternidad gozar de las prestaciones laborales establecidas en el artículo 123 constitucional para ese supuesto.”

Por su parte el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, también excluye de su regulación al personal civil-administrativo y dispone en sus artículos 31 y 32, que los elementos de la Policía del Distrito Federal (policía preventiva y policía complementaria) tienen derecho a las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, así como de las prestaciones y servicios sociales que el Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal) otorgue a sus trabajadores.

Este Reglamento nos remite a la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal y a su reglamento, dicha Ley en su artículo segundo establece como prestaciones del personal de línea u operativo y al que desempeñe actividades administrativas por necesidades del servicio: pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, causa de muerte, cesantía en edad avanzada, paga de defunción, ayuda para gastos funerarios, indemnización por retiro, prestamos a corto o mediano plazo, préstamo hipotecario, servicios sociales, culturales y deportivos, servicios médicos y seguro por riesgo del trabajo.

Sin embargo, el Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), en el apartado que denomina “Condiciones y riesgos laborales” reconoce en cuanto a las condiciones económico-laborales de los agentes de la policía preventiva que:

“...se carece de una política que permita calcular con criterios adecuados tales percepciones, así, por ejemplo... un policía raso en 1994...en el Distrito Federal...tenía un ingreso de \$1300... y que ...el personal policial es de las capas sociales menos escolarizadas y de escasos recursos económicos. De ahí que los requisitos de escolaridad sean mínimos y el salario también, con largas horas de trabajo en una gran diversidad de

jornadas. De lo anterior se desprende que la estructura escolar, salarial y laboral de los policías no corresponde a las características constitucionales, sociales, profesionales y funcionales que se estiman mínimamente razonables para nuestra sociedad...”.

La situación que describe este Programa, podemos considerarla como actual, pues si bien ya existen en la Ley criterios para establecer el salario digno de los elementos de los cuerpos policiacos, tal y como lo podemos observar en el artículo 24 de la ley reglamentaria del párrafo sexto del artículo 21 constitucional, en la práctica no se han reflejado.

La insuficiente remuneración a los elementos de la policía preventiva genera una atmósfera corruptora del orden interno y externo de los cuerpos policiacos, pues a pesar de que, por ejemplo, el equipo constituye para el policía un derecho y por lo tanto una herramienta de trabajo de acuerdo con el artículo 10º. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, los mandos inmediatos en vista de los bajos salarios llegan al extremo de cobrar por su uso, lo cual esta prohibido y sancionado por la Ley. En consecuencia el policía preventivo sale a las calles buscando completar sus bajos ingresos mediante la provocación del soborno y la intimidación, que son prácticas que realizan la mayoría de los elementos policiacos y que naturalmente no existen estadísticas oficiales, sin embargo, son del conocimiento social.

### 3.1.3.- ÉTICA POLICIAL.

Adolfo Sanchez Vázquez nos dice que por Etica se entiende a la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad, o sea, es ciencia de una forma específica de conducta y como la ciencia o estudio de los actos humanos conscientes y voluntarios de los individuos que afectan a otros, a determinados grupos sociales, o a la sociedad en su conjunto; por último nos dice que una de las finalidades de la Etica, es la definición de lo que es lo bueno y con ello el establecimiento de un camino general sobre el cual los hombres pueden orientar su conducta en diversas situaciones particulares. <sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Adolfo Sanchez Vazquez, Ética, p. 23.

La ética policial, es decir, la forma en que deben conducirse los elementos de la policía en el ejercicio de su función, debe regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez de acuerdo con el párrafo quinto del artículo 21 constitucional.

Para ello el artículo 22 del capítulo III denominado “De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales” de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que “...para que los elementos policíacos se apeguen a los principios constitucionales de actuación, se prevee que estos serán promovidos en las leyes de la materia...”, teniendo como mínimo los siguientes deberes:

“Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho; III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo; IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente; V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población; VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción; VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente; IX. Participar en operativos en coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda; X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea

conforme a derecho; y XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.”

Cabe mencionar que en el último párrafo de este artículo se establece que “En las leyes respectivas, se establecerán las sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir ordenes ilegales.” En el Distrito Federal el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública y el artículo 24 del Reglamento de la Policía Preventiva establecen deberes similares que los elementos policiacos deben cumplir, y en los artículos 42 y 26 respectivamente se señalan los correctivos disciplinarios que les corresponden a los agentes de la policía preventiva independientemente de lo que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la responsabilidad civil y penal que en su caso les corresponda.

Sin embargo, la falta de una cultura moralizadora de los agentes de la policía preventiva deja fuera la aplicación de estos principios, ya que factores como la injusta remuneración de los elementos de la policía los hace conducirse motivados por sus necesidades personales y no por la convicción de servir a la sociedad, provocando que la prestación de este servicio sea deficiente, lejos de crear en el gobernado una certeza de seguridad respecto a la protección del ejercicio de sus derechos y de constituir un ejemplo para la sociedad.

### **3.1.4.- MILITARIZACIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA.**

El fenómeno de la militarización policiaca no es reciente, pues la influencia militar en los cuerpos policiacos civiles en nuestro país se remonta a la época colonial, tal y como lo narra Sotelo Regil “...fue el virrey conde Revillagigedo (*sic*) Francisco de Güemes y Horcasitas, en el año de 1747, quien estableció por primera vez la policía en la Nueva España... quien confundiendo ejército con policía y lejos de obrar con prudencia, provocó que en México desde la época virreinal se carezca de un organismo civil encargado de velar por el cumplimiento de las leyes.”; y agrega que “...en la Nueva España con muy variados uniformes, fueron los dragones y los infantes que degeneraron después en “serenos”, quienes bajo las ordenes de

cabos, sargentos, tenientes y capitanes del ejército se hicieron cargo de la seguridad pública.”<sup>120</sup>

Para el análisis de este fenómeno, debemos partir de la idea de que “...el término militar connota todo lo perteneciente o relativo al ejército, a la milicia o a la guerra, y que se llama militarismo al predominio del elemento militar sobre el conglomerado civil...”,<sup>121</sup> de esta manera se puede apreciar que la policía civil nada tiene que ver con el ejército, ya que por definición el ejército es “...la fuerza pública de diversas milicias y armas que sirven a una nación para hacer la guerra en defensa de su independencia, de su integridad, de su dignidad y decoro, y para asegurar el orden institucional y la paz interior.”<sup>122</sup>

De acuerdo con lo anterior tanto el ejército como la policía tienen fines distintos, cómo se aprecia en la siguiente definición de policía “...es la fuerza civil armada cuya misión es velar porque se cumplan las leyes y los reglamentos que rigen a la población civil, perseguir el crimen previniéndolo, investigándolo y aprehendiendo a los delincuentes, para hacer segura, agradable y cómoda la vida de la comunidad.”<sup>123</sup>

En este mismo sentido la fracción VI del artículo 89 constitucional establece que el ejército como integrante de las Fuerzas Armadas tiene una doble finalidad que en opinión de José Manuel Villalpando es:

a).- Garantizar la seguridad interior del Estado.- Para el cumplimiento de este mandato constitucional las Fuerzas Armadas solo pueden intervenir en la vida civil cuando exista la petición de la autoridad civil y solo para salvaguardar la soberanía interior del Estado; prevenir y reprimir actos antisociales o contra el Estado; garantizar el libre y pacífico desarrollo de los procesos políticos conservando en esta actuación una completa neutralidad e intervenir en las entidades federativas auxiliándolas y protegiéndolas contra toda sublevación o trastorno interior, esta intervención opera solo de oficio en los casos de invasión, violencia exterior o alteración de la forma republicana de gobierno, acción mejor conocida por la doctrina como garantía federal;<sup>124</sup> y

<sup>120</sup> Sotelo, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>121</sup> *Ibidem.*, p. 23.

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> *Ibidem.*

<sup>124</sup> José Manuel Villalpando nos dice que adicionalmente las Fuerzas Armadas tienen encomendado realizar actividades de “servicio social”, que por lo que

b).- Garantizar la seguridad exterior del Estado.- Esta finalidad se identifica con la salvaguarda de la soberanía exterior del Estado, para ello la fracción X del artículo 89 constitucional señala que los lineamientos que debe seguir esta finalidad, son los que integran la política exterior mexicana contenidos en esta disposición los cuales están dotados de un contenido pacifista, por lo que, la guerra en México solo podrá ser en defensa de nuestro propio territorio o por imposición en un caso de agresión, es decir, la única excepción a estos principios lo constituye la legítima defensa.

A diferencia de las Fuerzas Armadas, la policía preventiva tiene como finalidad salvaguardar el orden público, para ello debe ejercer las atribuciones que le otorga el régimen policial, siempre y cuando, exista un peligro actual o potencial para la colectividad con el fin de prevenir tal perturbación o restablecer el orden, estos actos deben limitarse estrictamente a este fin y no perturbar el ejercicio de las garantías individuales, lo que nos indica que las Fuerzas Armadas y la policía civil son instituciones totalmente diferentes.

José Manuel Villalpando nos dice que "...las Fuerzas Armadas tienen muy claro que la política, la ideología y el régimen jurídico de México, establecen que toda manifestación de descontento popular debe controlarse y resolverse mediante acciones políticas, sociales y económicas, y solamente se utiliza la acción policiaca y aún la militar, en último extremo y solo para apoyar a otras instancias gubernamentales a dar solución al problema..."<sup>125</sup>

La Norma Fundamental establece a cada una de las instituciones gubernamentales la competencia y jurisdicción que les corresponde, y el caso de las Fuerzas Armadas y la policía

---

se refiere al Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos deben auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y a sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas. Por lo que se refiere a la Armada de México debe efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar, cooperar con las autoridades civiles marítimas y auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencias. Para el cumplimiento de estas actividades se han diseñado campañas, servicios y planes específicos, como lo son las campañas de reforestación, pro-restauración de escuelas, los servicios de seguridad y auxilio (para la conservación del orden público en caso de siniestros naturales que afectan a la población civil), el Plan DN III-E, la campaña contra el narcotráfico, entre otros.

<sup>125</sup> Cesar José Manuel Villalpando, Introducción al Derecho Militar Mexicano, pp. 119-120.

civil no es la excepción, así pues, las primeras están sujetas al fuero de guerra o militar de conformidad con el artículo 13 constitucional al establecer que “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...”, y la policía así como todas las actividades estatales de carácter civil están sujetas al fuero civil.

Villalpando, define al fuero de guerra “como la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias.”.

En la definición antes mencionada se entiende por fuero de guerra el conjunto de órganos jurisdiccionales cuya competencia y jurisdicción es la que señalan las leyes y reglamentos militares, que están dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas; así pues, el fuero de guerra o militar constituye la única excepción al principio de igualdad ante la Ley, ya que las leyes y tribunales militares tienen el carácter de especiales, pues estos son creados exclusivamente para los miembros de las Fuerzas Armadas. Por analogía debemos entender por fuero civil al conjunto de órganos jurisdiccionales cuya competencia y jurisdicción es la que señalan las leyes y reglamentos civiles que están dirigidos a todos los miembros de la población civil.

Por si fuera poco nuestra constitución distingue dos ámbitos temporales de competencia para las Fuerzas Armadas: “en tiempo de guerra” y “en tiempo de paz”, en este último caso el artículo 129 constitucional dispone que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”, limitando la actuación militar en la vida civil en este ámbito temporal.

La legislación militar hace un especial énfasis en cuanto a su relación con la policía civil, estableciendo de esta manera en el artículo 28 del Reglamento General de Deberes Militares que “...queda prohibido a todo militar, desempeñar funciones de policía urbana o invadir las funciones de esta, debiendo prestar su contingente solo en casos especiales que ordene la Secretaría de la Defensa Nacional y tampoco deberá impedir que la policía ejerza su autoridad, funciones y consignas...”.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibidem.*, pp. 103-107

Por su parte Sotelo Regil aclara que aún cuando las Fuerzas Armadas en nuestro país no son empleadas en guerras extranjeras y sus actividades generalmente se reducen a realizar obras constructivas y en intervenir en la protección de la comunidad en casos de desgracias graves, tales como inundaciones, terremotos, incendios de bosques, entre otras, que son misiones clasificadas como "actividades no militares del ejército", esto no quiere decir que los militares puedan ser análogos o confundidos con policías civiles, es decir, estas solo son funciones complementarias que realizan los cuerpos militares en auxilio de la población.

A pesar de la clara diferenciación de las funciones entre las Fuerzas Armadas y la policía civil por parte de la Constitución y de la doctrina, en nuestro país los cuerpos de seguridad pública y en particular la policía preventiva del Distrito Federal cuenta todavía con una burda y tosca influencia de la disciplina y organización militar, que representa una ofensa a la seriedad de los órganos armados militares, ya que estos últimos cuentan con una verdadera capacitación, remuneración, organización y disciplina profesional, de la institución policial esta ha instrumentado campañas de "moralización" para remediar la ineficacia de las acciones policiacas, consistentes en la creación de cuerpos paramilitares tanto operativos como administrativos.

En el Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con un Estado Mayor Policial,<sup>127</sup> además a los agentes de la policía preventiva "...se les imparte entrenamiento basado en ejercicio de orden cerrado de acuerdo con el reglamento militar de infantería; se les señalan servicios de cuartel y de guardia en prevención; se dan toques de corneta; ...se les habla de disciplina militar, de subordinación, de actos del servicio...siendo que no los rige el Fuero

---

<sup>127</sup> Juan Torres Escamilla sostiene que como consecuencia de los hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968, el año siguiente se reorganizó la policía preventiva, creándose al efecto la Dirección General de Policía y Tránsito, la cual dio nacimiento a un Estado Mayor Policial organizado al estilo militar, pues este equivale a lo que se conoce como Estado Mayor Presidencial que se integra por miembros del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como civiles especialistas, en la policía preventiva fue integrado por un Jefe, un Subjefe y cuatro Jefes de Sección y una Sección Secretaria Auxiliar, estas últimas encargadas del control y estadística del personal, la investigación e información confidencial, de los planos y operaciones policíacas y el control de equipo y material policiaco.

de Guerra...”,<sup>128</sup> cuenta con un cuerpo paramilitar denominado “Grupo de Intervención Especial” y entre otras cosas gran parte de sus altos mandos han sido de formación militar.<sup>129</sup>

El intento por desmilitarizar a la policía preventiva fue iniciado con la expedición del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado el 6 de julio de 1984, pues el anterior Reglamento de 4 de diciembre de 1941 establecía jerarquías idénticas a las utilizadas por el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos, para ello basta comparar las jerarquías establecidas en el anterior Reglamento con el artículo 128 de la Ley Orgánica del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

No obstante lo expuesto la actividad y finalidades de las Fuerzas Armadas y de la policía civil no están peleadas pero son totalmente diferentes, pues en las primeras sus miembros están capacitados, disciplinados y organizados para la defensa exterior del Estado y por excepción para intervenir en el orden interno en los casos ya mencionados, mientras que los segundos deben ser capacitados, disciplinados y organizados para salvaguardar el orden interno de acuerdo con el régimen de policía de cada localidad, para ello la policía civil debe hacer uso de sus propios recursos materiales y humanos, perfeccionando sus métodos operativos, profesionalizando el servicio, disciplinando a su personal y hasta creando su propia mística policiaca.

Mientras que la policía preventiva no logre separar definitivamente su actividad respecto de las Fuerzas Armadas, sino que al contrario asemeje sus instituciones a las militares se alejará cada vez más de su finalidad y se acercará más a otra totalmente ajena a la de salvaguardar el orden público.

---

<sup>128</sup> Sotelo, *op. cit.*, p. 25.

<sup>129</sup> El periódico “El Universal” de fecha 29 de agosto de 1998, indica que los militares con licencia que han estado a cargo de la policía preventiva solo en la última década son: el general D.E.M. Enrique Tomás Salgado Cordero (1996-1997); el general D.E.M. Rodolfo Debernardi Debernardi (1997-1998); y el coronel de infantería D.E.M. José Domingo Ramírez Abreu (1988).

### 3.2.- ANÁLISIS DEL EJERCICIO Y LÍMITE DE LOS ACTOS DE POLICÍA.

El presente apartado tiene por objeto determinar la esfera jurídica en la que deben ejercerse los actos de policía y cual es el límite que deben respetar, para ello debemos recordar que por acto de policía nosotros entendemos la manifestación del agente de policía en ejercicio del conjunto de facultades discrecionales y coactivas con que cuenta para vigilar el cumplimiento de los límites impuestos por la Ley a las garantías individuales de todo gobernado con el fin de salvaguardar el orden público.

Burgoa Orihuela opina que es el Estado quien tiene la obligación de garantizar al pueblo el mantenimiento de un orden de derecho, y que para ello este ente cuenta con un imperio o poder superior a la voluntad de cada individuo. Este poder también recibe el nombre de autoridad, entendiéndose por este término no un órgano estatal dotado de facultades de ejecución y decisión, sino la actuación suprema que radica en la comunidad misma y que es ejercido por entidades creadas *a posteriori*, a las cuales se les ha conferido esa facultad.<sup>130</sup>

El citado autor además nos dice que la autoridad del Estado implica un poder, es decir, un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos. Además el mismo autor señala que este poder o autoridad lo ejerce el Estado en virtud del atributo de soberanía del que es titular cuyo depositario es el pueblo, por el cual supedita todo lo que en el existe, subordinando a todos los poderes y actividades que se desplieguen en el, esta potestad hace al Estado autónomo en cuanto a que interiormente es capaz de darse sus propias normas (soberanía interior), e independiente en cuanto a que no está supeditado a ningún otro Estado (soberanía exterior).<sup>131</sup>

El artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de estas funciones es a la administrativa a la que le corresponde la actividad de seguridad pública, la cual está a cargo de diferentes órganos en los tres niveles de gobierno, entre los que encontramos a los cuerpos de policía, ya sea preventiva, “judicial” o especial.

<sup>130</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 156.

<sup>131</sup> *Ibidem.*, pp. 156-157.

Sin embargo, la función policial que lleva a cabo el Estado no se limita a la actividad de los cuerpos de policía sino que estos son el medio para ejercer el poder de policía, el cual es definido por Rafael Bielsa como "...la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general..."<sup>132</sup> y también es entendido como "...el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria en aras del interés general...".<sup>133</sup>

En nuestra opinión la función policial del Estado es por una parte la actividad legislativa del Estado que tiene por objeto garantizar el orden público contra todo acto que intente quebrantarlo mediante la imposición legal de limitaciones a los derechos y libertades de los gobernados; y por otra parte es la actividad administrativa del Estado que lleva a cabo a través de agentes de policía que tienen a su cargo vigilar y hacer cumplir las limitaciones impuestas por la Ley a los derechos y libertades de todo gobernado, para el mantenimiento del orden público y salvaguardar la integridad física y los bienes de los individuos mediante el ejercicio de medidas coactivas.

El ejercicio de la función policial del Estado representa una excepción para limitar los derechos y garantías de los gobernados en un Estado de Derecho, lo cual debe llevar a cabo éste en los términos que establece la Ley; es importante recordar que las garantías individuales de los gobernados no pueden ser limitadas por ninguna ley o reglamento sin que así lo prevea la Norma Fundamental, de acuerdo con el principio de jerarquía de la Ley.

En este sentido por lo que se refiere a la policía preventiva el establecimiento de limitaciones al ejercicio de las garantías individuales de los gobernados, el Estado las plasma en reglamentos gubernativos y de policía que expide el poder ejecutivo en ejercicio de la facultad legislativa y reglamentaria que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional.

Por su parte Fernando Garrido Falla, nos dice que la policía como actividad del actual Estado de Derecho, se regula por los principios generales de audiencia, igualdad ante la Ley, cargas públicas, entre otros, que limitan la actividad administrativa, por lo tanto, todo acto del Estado que intervenga en el ejercicio de la libertad y la propiedad de los particulares requiere de

---

<sup>132</sup> Rafael Bielsa, cit. pos., Jorge Fernández, Derecho Administrativo, p. 23.

<sup>133</sup> Herrendorf, op. cit., p. 41.

un fundamento legal formal, es decir, la existencia de una norma jurídica con rango de Ley formal que atribuya a la administración los poderes necesarios para realizar tal injerencia y que ni siquiera el argumento de la amplia discrecionalidad que la administración maneja en el uso de los poderes de policía, tiene valor contra dicho principio.<sup>134</sup>

El principio a que se refiere Garrido Falla es por supuesto el de legalidad, establecido en nuestra Constitución como una garantía de seguridad jurídica que todo acto del Estado debe respetar al entrar en contacto con las garantías individuales del gobernado, para ello los agentes de policía al igual que todas las autoridades deben observar y cumplir las obligaciones que les impone el artículo 16 constitucional.

Sin embargo, el principio de legalidad admite numerosas excepciones, de tal modo que basta que la disposición sea materialmente legislativa para que pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de donde proviene aquella disposición, siempre y cuando el órgano sea competente para dictar dicha norma.<sup>135</sup>

En el ejercicio de las atribuciones de la autoridad administrativa y en este caso de los agentes de la policía preventiva no siempre se exige que la motivación o adecuación que se haga del caso concreto al marco legal sea exacto, es decir, existe una excepción al principio de legalidad, la cual consiste en que la autoridad administrativa puede emitir un acto en base a una facultad discrecional, siempre y cuando reúna los requisitos que para ello establece la Ley de la materia, en caso contrario el acto será tachado de arbitrario por no cumplir con el referido principio.

La legislación administrativa, es decir, el conjunto de ordenamientos que regulan la actividad de los órganos administrativos incluyendo a los cuerpos de policía, otorgan a estos determinadas atribuciones, dotadas de la mencionada facultad discrecional, que consiste en la libertad de elección entre varias alternativas igualmente justas que tiene todo órgano de la administración pública en sus relaciones con los particulares, la cual debe reunir los requisitos que establecen las leyes y los reglamentos administrativos; es decir, constituye un elemento que puede tomar en cuenta el órgano administrativo para el ejercicio o no de sus atribuciones que

---

<sup>134</sup> Garrido, *op. cit.*, p. 134.

<sup>135</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p. 100.

realiza a través de servidores públicos facultados para ello, quienes en su caso deben valorar cuando, como y en que sentido se debe ejercitar si la Ley no lo establece.

H.L.A. Hart, realizó un análisis de las normas que confieren facultades discrecionales y sostiene que dichas normas no imponen obligaciones ni deberes, ni proscriben formas de conducta que denominamos ilícitos o delitos, ya que estas normas están destinadas a realizar otra función social: establecen las formas por las cuales se celebran actos jurídicos válidos, y señala que estas facultades no se confieren exclusivamente en el Derecho Privado sino también en el Derecho Público.<sup>136</sup>

Hart nos dice que para saber en que casos la Ley concede a la autoridad una facultad discrecional deben tomarse en cuenta los siguientes criterios:

- 1.- Cuando la Ley utiliza términos que son facultativos, no imperativos.
- 2.- Cuando la Ley da a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones subjetivas como las de necesidad, oportunidad, justicia, equidad, razonabilidad, suficiencia exigencia del interés público o social, y
- 3.- Cuando la Ley contemple dos o más posibles respuestas en un mismo caso y no imponga ninguna de ellas obligatoriamente.<sup>137</sup>

En este sentido Juan Francisco Linares señala que si tenemos claro que el legislador es el órgano que crea Derecho y que los jueces y órganos administrativos lo aplican, tenemos que las atribuciones discrecionales solo pueden fincarse en cláusulas o fórmulas elásticas que el legislador incluye en la Ley, las cuales confieren una libre apreciación a los órganos administrativos. Estas cláusulas se pueden encontrar en la Ley expresadas como *utilidad pública, utilidad general, utilidad común, salud pública, orden público, moralidad pública, moralidad, moralidad media, moral y buenas costumbres, obsceno, decoro, bien general*, entre otras, y por último señala que el establecimiento de estas fórmulas ocurre solo frente a una cierta categoría de relaciones sociales que por su complejidad, variedad, sentido o posible variación exigen que se le otorguen al órgano correspondiente de una amplia libertad para tomar las decisiones que sobre ellas recaigan.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mex..., Tomo II, p. 1407.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Juan Francisco Linares, Poder Discrecional Administrativo, p. 83.

En opinión de Gabino Fraga la función que desempeña la facultad discrecional es: “...dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas o para permitir que la Administración haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado o pueda, por último, hacer equitativa la aplicación de la ley, el dominio de dicha facultad debe extenderse a aquellos casos en los cuales exista la posibilidad de muy variadas ocurrencias; en que realmente concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada de antemano, o en que por último, el principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual”.<sup>139</sup>

En esta última idea podemos apreciar el amplio campo de aplicación de la facultad discrecional, la cual prácticamente no tiene límites definidos, salvo que esta debe satisfacer necesidades de interés general y no caprichos o intereses individuales de quien la ejerza, en este caso el acto que se emita motivado por estos intereses estará sujeto a un control jurisdiccional.

En consecuencia la falta de límites a esta facultad constituye un gravísimo problema en el ejercicio de las atribuciones de todo órgano administrativo, sobre todo por lo que se refiere a la policía preventiva, ya que en muchas ocasiones su actuación se traduce en un ejercicio arbitrario que responde a un capricho de los agentes de policía por la influencia de intereses totalmente ajenos a la satisfacción del interés social, provocando esto la limitación arbitraria de las garantías individuales de los gobernados.

Sin embargo, Garrido Falla nos dice que la doctrina administrativa ha establecido una serie de criterios que pueden servir de medida o límite al uso de los poderes de policía, consistentes en que:

1.- “Toda medida de policía tiende a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto están los Tribunales de Justicia.”

Este primer criterio señala quizá el límite más importante que debe observar todo acto de policía que consiste en que si bien es cierto que la finalidad de estos actos es salvaguardar el orden público, también es cierto que deben ejercerse con pleno respeto a los intereses particulares, es decir, a los derechos que otorga el orden jurídico a los gobernados.

2.- “La policía solo debe adoptar las medidas necesarias para la conservación y seguridad del orden público...”

<sup>139</sup> Fraga. op. cit., p. 102.

Este criterio indica un aspecto básico que se debe adoptar en toda actuación policial que es la de realizar únicamente aquellos actos que sean necesarios para salvaguardar el orden público.

3.- “Asimismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda la actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley.”

Este criterio menciona que el ejercicio de los poderes de policía deben respetar el ejercicio de la garantía de igualdad ante la Ley que otorga el orden jurídico a los gobernados, es decir que todo gobernado debe ser tratado de igual manera sin importar su sexo, condición social, color raza o estrato social.

4.- “...la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos. Regla discutible si se admite precisamente que la actividad de policía implica limitación de los derechos individuales.”

Este criterio señala que el ejercicio de la actividad de policía solo se justifica en aquellos casos en los que se altere el orden público.

5.- “El ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un vicio de desviación de poder, sino incluso un delito de coacción de la autoridad o funcionario”.<sup>140</sup>

Este criterio nos dice que el uso indiscriminado de la coacción en ejercicio de los actos de policía no se justifica cuando sea lesivo o constituya un delito por parte del servidor público, salvo cuando se ejerza como último recurso en ejercicio de su función y sea plenamente demostrable a la luz del derecho penal.

De acuerdo con lo antes expuesto podemos decir que el ejercicio de la función policial del Estado entendida como una actividad administrativa que se manifiesta mediante actos de policía tiene por objeto hacer cumplir las limitaciones que establece la Ley al ejercicio de las garantías individuales para el mantenimiento del orden público, cuyo límite esta regulado por la facultad discrecional, lo cual representa su esfera jurídica y punto de partida del ejercicio de las garantías individuales, que es materia de estudio del siguiente apartado.

---

<sup>140</sup> Garrido, op. cit., p. 135.

### 3.3.- ANÁLISIS DEL EJERCICIO Y LÍMITE DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Carlos R. Terrazas nos dice que al igual que otros términos para definir el término garantía no existe un criterio en el que la doctrina se haya puesto de acuerdo, sin embargo, señala que esta palabra proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie* que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, asimismo señala que en amplio sentido significa aseguramiento, afianzamiento, protección, respaldo o apoyo.

El mismo autor nos dice que este término en el mundo jurídico tuvo su origen en el derecho privado; posteriormente en el derecho público fue utilizado por la legislación francesa y de ahí fue tomada por muchos otros pueblos desde mediados del siglo XIX significando para ellos “diversos tipos de seguridades y protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente en que la actividad del gobierno esta sometida a normas preestablecidas, que tienen como base el orden constitucional.”<sup>141</sup>

Como punto de partida de este análisis hemos decidido iniciar con el antecedente de la actual corriente doctrinal en la que se fundamentan nuestras garantías individuales, así tenemos que de acuerdo con Narciso Bassols este antecedente lo constituye la doctrina del Derecho natural, la cual dio nacimiento en el mundo jurídico a los derechos del hombre, otorgándoles las características de derechos naturales, universales, inalienables e imprescriptibles.

Estos derechos tenían como finalidad esencial “...que el estado invadiera determinados aspectos de la esfera de libertad del individuo, o que el Estado estuviera limitado en el ejercicio del poder...”,<sup>142</sup> en este sentido según el mismo Bassols señala que el Derecho natural advirtió la necesidad de crear un orden jurídico que limitara la acción del Estado y así evitar que esta fuera opresora y arbitraria; el problema de determinar quien era el anterior: el individuo o el Estado, quedó resuelto por el Derecho natural en el sentido de conceder supremacía al individuo y sus derechos naturales sobre el Estado, es decir, primero el individuo y después el Estado.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Carlos R. Terrazas, Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México, pp. 27-28.

<sup>142</sup> Ibidem., p. 54.

<sup>143</sup> Idem.

Es pues el Derecho natural la corriente francesa de finales del siglo XVIII la que orientó el establecimiento de los “derechos del hombre” en la Constitución Federal Mexicana de 5 de febrero de 1857, ya que de la lectura del artículo 1º. de esta Norma Fundamental se desprenden las características en que se fundamentó la doctrina del Derecho natural antes mencionadas, el cual es del tenor literal siguiente: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgue la presente Constitución.”. <sup>144</sup>

Algunos de los antecedentes del establecimiento de los derechos del hombre en otros países son: la Carta Magna de 1215, el Acta de Abjuración de 1568, la *Petition of Rights* de 1628, el Acta de *Habeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, en la Gran Bretaña, así como la Constitución de Virginia de 1776 y la Constitución de Filadelfia de 1787, en los Estados Unidos de América. <sup>145</sup>

Hoy en día la doctrina clásica del Derecho natural se encuentra superada y desechada por la teoría alemana que niega toda limitación teórica del poder del Estado, por ser esto contrario a la esencia misma de la soberanía.

Bassols opina que el problema que se plantea entre la doctrina clásica y la positivista es: si es posible limitar el poder del Estado, señalando que este fenómeno únicamente puede ser posible a través de un proceso de autolimitación por parte del Estado, quien para estos efectos consigna en el derecho positivo una esfera de actuación para el gobernado inviolable por las autoridades y un régimen de seguridad jurídica para el mismo, lo cual es solo una parte de la finalidad general del Estado determinada por postulados éticos, como la procuración del bienestar de la sociedad por medio de la obtención de la felicidad de sus miembros individuales; visto el conflicto de esta manera los derechos públicos individuales son actos de autolimitación del Estado otorgados a los gobernados por la Constitución. <sup>146</sup>

Ignacio Burgoa nos dice que además de la acción autolimitadora del Estado, este

<sup>144</sup> Ibid., p. 45.

<sup>145</sup> Rodolfo Lara Ponte, Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano, pp. 26-46.

<sup>146</sup> Bassols, cit. pos., Carlos R. Terrazas, Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México, p. 55.

también se autodetermina, es decir, el pueblo a través de sus representantes escoge la forma que más le conviene, seleccionando la manera de constituirse y el sistema de su funcionamiento y además señala que estas dos características son inherentes a la soberanía e implican la negación de la arbitrariedad al traducirse en la creación de un orden de derecho, evitando de esta manera caer en un sistema autocrático, dictatorial o tiránico. <sup>147</sup>

Carlos R. Terrazas amplía la idea de Bassols desvirtuando definitivamente los fundamentos doctrinales del Derecho natural señalando que científicamente no es aceptable que los derechos del hombre tengan el carácter de naturales, universales, inalienables e imprescriptibles y menos aún que sean anteriores al Estado, pues es éste quien los crea; además señala que estas prerrogativas son consecuencia de una autolimitación del Estado las cuales adquieren realidad y vigencia cuando se les dota de sanción y se les consigna en el derecho positivo. <sup>148</sup>

En consecuencia el actual fundamento teórico de nuestras garantías individuales es de carácter positivista, pues son consideradas creaciones del poder soberano del Estado plasmadas en el orden jurídico, constituyendo en su conjunto una autolimitación de la actividad estatal y de sus autoridades, ya no son consideradas como anteriores al Estado soberano, ni como limitaciones al poder estatal, lo cual podemos confirmar con la actual redacción del artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entró en vigor el primero de mayo de 1917, el cual establece a la letra que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Como se puede apreciar, en la Constitución de 1857 fue empleado el término derechos del hombre por la doctrina clásica, y en la vigente Constitución de 1917 se emplea el término garantías individuales para identificar las autolimitaciones del poder estatal de acuerdo con la doctrina positivista. Este cambio de denominación no fue caprichoso, ya que con la experiencia jurídica a través del tiempo se ha podido comprobar que la simple declaración de derechos humanos no es suficiente para protegerlos y hacerlos efectivos; por lo que se pensó que si un derecho estaba escrito era más difícil violarlo, ya que una vez plasmado en el orden jurídico

---

<sup>147</sup> Burgoa, op. cit., p. 157.

<sup>148</sup> Terrazas, op. cit., p. 26.

adquiere obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte del Estado y su órganos.<sup>149</sup>

Para ello deben existir adecuadas condiciones políticas, democráticas y económicas; en el orden jurídico, deben contemplarse los instrumentos y mecanismos que garanticen el pleno goce y ejercicio de estos derechos fundamentales; y en el plano sociológico debe promoverse la sensibilización de la opinión pública para que con su presión influya en forma decisiva en la vigencia de dichas garantías.

Es por esto que en la practica la mayoría de las constituciones liberales del mundo incluyendo la nuestra, han optado por vaciar estas declaraciones de derechos dotadas con la calidad de garantías en estos ordenamientos, pues se encontró que jurídicamente este término es el más adecuado para asegurar su eficacia, estableciendo entre estas, garantías de orden jurisdiccional y procesales, promoviendo a su vez la efectiva realización de estos derechos y quedando establecidos los medios procesales a través de los cuales puede reclamarse su protección.

En el Derecho Constitucional el amparo es la única garantía que realmente tiene eficacia y se utiliza constantemente para conservar el orden constitucional. En este sentido Carlos R. Terrazas coincide con Felipe Tena Ramírez al considerar que esta garantía constitucional no representa un control directo de la Constitución, sino mas bien de los derechos de la persona humana.<sup>150</sup>

El establecimiento de garantías individuales por parte del Estado trajo consigo el establecimiento de dos esferas jurídicas, cuya relación es denominada por Ignacio Burgoa como relación jurídica de supra a subordinación de la que surge el llamado derecho público subjetivo en favor del gobernado, y que representa el medio jurídico que tiene este para hacer valer las garantías de las que es titular; además señala que estas garantías constituyen únicamente una parte del sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, entendido este como el derecho del gobernado frente al poder público.<sup>151</sup>

La relación de supra a subordinación es aquella que "...surge entre dos entidades

<sup>149</sup> Ibidem., p. 27.

<sup>150</sup> Idem., p. 30.

<sup>151</sup> Ignacio Burgoa, cit. pos., Carlos R. Terrazas, Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México, p. 31.

colocadas en distinto plano, o bien en oposición; es decir, entre el Estado y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado por el otro”,<sup>152</sup> esta relación consta de dos sujetos, el activo o gobernado y el pasivo o Estado y sus órganos de autoridad, generando para cada uno de ellos derechos y obligaciones con un contenido especial.

En esta relación jurídica el sujeto activo tiene la potestad jurídica que la Constitución le otorga de exigir al sujeto pasivo que le sea respetado un mínimo de libertad y de seguridad indispensable para el desarrollo de su personalidad humana, lo que se traduce en un derecho público subjetivo. Por su parte el sujeto pasivo tiene la obligación de respetar el ejercicio de las garantías individuales otorgadas al gobernado, lo cual puede consistir en una abstención o un no hacer (una conducta negativa de no violar, de no vulnerar, de no prohibir) o en un hacer positivo (en tanto que la autoridad estatal esta obligada a otorgar al gobernado una serie de prestaciones, hechos o actos, como la observancia de ciertos requisitos o formalidades).

De acuerdo con Gabino Fraga el derecho público subjetivo se identifica como un poder de exigir una prestación otorgado en una norma jurídica, el cual sólo puede existir cuando en una relación entre el individuo y el Estado, el sujeto pasivo, o sea, este último tiene una obligación señalada por un derecho objetivo, es decir, por una norma jurídica la cual puede o no dotar al órgano estatal de una facultad discrecional consistente en dejar la libertad de actuar o no, la cual este dirigida a satisfacer un interés individual, del que sea titular el sujeto activo, o sea, el particular.<sup>153</sup>

Carlos R. Terrazas nos dice que estos derechos en buena medida son producto del intento de positivación de los derechos naturales e innatos, y que estos constituyen una característica histórica constituida para adaptar la idea de los derechos del hombre a las condiciones de la época y a las necesidades impuestas por el estado liberal de derecho. Su sentido de libertades limitadoras del Estado, de esferas de actividades privadas, contrapuestas a la actividad pública, y de autolimitaciones que el propio poder soberano del Estado se impone en beneficio de determinadas esferas de interés privado, los configuran como derechos que reciben su fuerza del reconocimiento otorgado por el ordenamiento jurídico estatal.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Terrazas, *op. cit.*, p. 32.

<sup>153</sup> Fraga, *op. cit.*, pp. 410-413.

<sup>154</sup> Terrazas, *op. cit.*, p. 15.

Burgoa nos dice que en la relación de *supra* a subordinación antes mencionada no existen derechos y obligaciones recíprocos por parte de los sujetos activo y pasivo, es decir, los expuestos existen en forma unilateral, sin embargo, señala que en algunos casos correlativamente esta relación impone a los gobernados deberes que cumplir en favor del Estado o de la sociedad que se traducen genéricamente en prestaciones positivas o en abstenciones, verbigracia la obligación de prestar servicios militares, lo cual representa una excepción a la libertad de trabajo establecida por el artículo 5º. constitucional. Lo cual significa que pueden establecerse relaciones donde el titular del derecho público subjetivo sea el Estado pudiendo exigir del sujeto pasivo, ya sea el particular o un órgano estatal el cumplimiento de una obligación.

En el caso de la función policial del Estado entendida como actividad administrativa, esta tiene a su cargo exigir el cumplimiento de las limitaciones impuestas por el orden jurídico a los gobernados, y estos últimos tienen la obligación de cumplir lo establecido en el orden jurídico con las limitaciones que este contempla, y a su vez tienen el derecho de exigir del Estado que le sea respetado el legítimo ejercicio de sus garantías individuales, así como las condiciones indispensables para lograrlo.

Ahora bien, el ejercicio de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución no es ilimitado ni absoluto, pues "...están limitadas por el mismo derecho que los demás hombres tienen y por otras limitaciones relacionadas con la sociedad misma. El derecho de un hombre concluye donde empieza el derecho de otro, porque si fuera posible concebir los derechos como ilimitados, se daría paso al más perfecto de los despotismos individuales." <sup>155</sup>

Al respecto Ignacio Burgoa opina que la conducta del particular debe necesariamente limitarse por la norma jurídica para hacer posible la existencia de la sociedad, permitiendo al gobernado el desempeño de una cierta actividad que implique un mínimo de potestades libertarias para que la persona trate de obtener su finalidad vital y no dañe a otro sujeto, ni lesione los intereses o derechos sociales, además sostiene que tales límites únicamente deben consignarse en preceptos constitucionales que establezcan o regulen la actividad individual y no en otras disposiciones de carácter secundario independientemente de su jerarquía. <sup>156</sup>

<sup>155</sup> *Ibidem.*, p. 56.

<sup>156</sup> Burgoa, *op. cit.*, p. 196.

Esta idea debe entenderse como la obligación que tiene el individuo de respetar el derecho que tiene toda persona de ejercer sus derechos y como el límite que tiene el ejercicio de sus garantías individuales, estos límites son señalados por la propia Constitución y por las leyes que de ella emanan, ya que en el caso de transgredirse estos límites surge la obligación estatal de hacerlos cumplir.

### **3.4.- ANÁLISIS DE LA LIMITACIÓN ARBITRARIA AL EJERCICIO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO REPERCUSIÓN JURÍDICA.**

Como ya hemos dicho, nosotros consideramos que la función policial del Estado se lleva a cabo mediante el establecimiento de limitaciones al ejercicio de las garantías individuales en la Constitución y en las leyes y reglamentos que de ella emanan, lo cual hace cumplir a través de la actividad de los agentes de policía, con el objeto de salvaguardar el orden público; sin embargo, en esta última parte esta actividad se caracteriza por la comisión de abusos, agresiones, malos tratos y delitos, que en nuestra opinión se debe a los deficientes de selección y capacitación, las pésimas condiciones económico-laborales, la escasa difusión de una cultura moralizadora, la militarización y la corrupción policiaca, la falta de continuidad de una política efectiva en materia de seguridad pública, el insuficiente subsidio estatal a esta actividad, entre otros factores, provocando la limitación arbitraria al ejercicio de garantías individuales, lo cual abordaremos en el presente apartado.

Para ello a continuación analizaremos cada una de las atribuciones con que cuentan los agentes de la policía preventiva en el Distrito Federal contenidas en el artículo 2º. de la Ley de Seguridad Pública y en el artículo 5º. del Reglamento de la Policía Preventiva, así como las garantías individuales que en nuestra opinión sufren limitaciones arbitrarias que en particular son las garantías de libertad de expresión, reunión y tránsito en el siguiente orden:

1.- Salvaguardar el orden público.

El problema de no definir claramente este término por la doctrina, ni por la legislación, ni por la jurisprudencia repercute en su ejercicio, sin embargo, nosotros entendemos por orden público la finalidad del Estado que consiste en el mantenimiento de una convivencia social

pacífica, que garantice la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad, mediante el ejercicio de la fuerza en contra de toda conducta que intente perturbar este estado de cosas. En este sentido para la policía preventiva salvaguardar el orden público, más que una atribución constituye su finalidad.

En la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal el término orden público representa una cláusula en la que se otorgó la facultad discrecional al agente de la policía preventiva, quien debe decidir cuando, como y en que sentido debe ejercer sus atribuciones. En nuestra opinión si el agente de la policía preventiva se ve influenciado por los factores negativos antes mencionados, no cuenta con la capacitación suficiente para ejercer una facultad que deja a su criterio el ejercicio de sus atribuciones, por lo tanto el ejercicio de esta atribución afecta indiscriminadamente el ejercicio de las garantías individuales, y en especial el ejercicio de las garantías de libertad de expresión, reunión y tránsito.

2.- Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Serafín Ortiz opina que la actividad preventiva pretende mediante la policía la anticipación a la consumación de los ilícitos, mediante la investigación y detección de las zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse comportamientos ilícitos, de modo que esta detección implica el hecho de descubrir probables ilícitos y prevenirlos.<sup>157</sup>

El citado autor nos dice que propone que para la prevención de la comisión de ilícitos no es suficiente el establecimiento de sanciones en la Ley y la actividad de la policía, sino que deben de existir acciones de política criminal con acción de política social, es decir, atacar la conducta ilícita mediante acciones dirigidas a mejorar las condiciones generales de vida de la población en busca de mejores niveles de justicia social, en los rubros de desempleo, salud, educación, vivienda, integración familiar y recreación.<sup>158</sup>

La reciente Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en la fracción V del artículo 15 que la Comisión Nacional de Seguridad Pública entre los asuntos que tiene a su cargo conocer y resolver es la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre las corporaciones policiales

<sup>157</sup> Serafín Ortiz Ortiz, Función Policial y Seguridad Pública, p. 74.

<sup>158</sup> Ibidem., p. 88.

federales, locales y municipales, lo cual indica que en cualquier momento pueden organizarse operativos policiales.

En efecto el Programa de Prevención del Delito aprobado el 4 de noviembre de 1996 por el mencionado Consejo señala que éste tiene por objetivo combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, desarrollando para ello programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Sin embargo, en el caso de la policía preventiva, si ésta no cuenta con los suficientes elementos de capacitación para atender su actividad, mucho menos para prevenir la comisión de ilícitos, ya que no tienen aptitudes de detección de probables ilícitos, ni cuentan tecnología de punta para adelantarse a la consumación de los ilícitos.

En nuestra opinión esta atribución debería constituir la más importante actividad de la policía preventiva, pero se encuentra en el olvido, ya que en lugar de prevenir la comisión de ilícitos, ésta constituye una amenaza más para todo gobernado, pues los agentes de la policía preventiva la utilizan como justificación para ejercer su actividad con una mayor libertad, limitando arbitrariamente sobre todo el ejercicio de las garantías de libertad de reunión, expresión y tránsito.

En cuanto a la segunda parte de esta atribución, Ignacio Burgoa nos dice que la actividad gubernativa tiene por objeto evitar o reprimir cualquier acto o situación que altere la paz o tranquilidad pública, a velar por la salubridad colectiva, a procurar la seguridad común en diferentes aspectos, a proteger la moralidad de la población, a obtener y conservar la belleza de las villas o ciudades, a facilitar los medios económicos para el sustento de la comunidad tratando de aliviar las necesidades públicas haciendo posible su mejor satisfacción, y en general a impedir se cometa algún daño público, a colmar urgencias colectivas o procurar el bienestar común.<sup>159</sup>

El citado autor señala que los reglamentos gubernativos y de policía son considerados como aquellos ordenamientos que por si mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades de los particulares respecto del ejercicio de garantías individuales como la libertad y la propiedad, es decir, no suponen la existencia de una Ley sino que únicamente esta debe autorizar la expedición de aquel para normar los casos o situaciones

---

<sup>159</sup> Burgoa, op. cit., pp. 651-653.

generales que comprenda dicha autorización, de ahí que sean denominados reglamentos autónomos; en el Distrito Federal la expedición de estos reglamentos le corresponde al presidente de la República y al Jefe de Gobierno.

En cuanto a las materias que abarcan estos reglamentos, en el Distrito Federal los incisos i y j de la fracción V de la base primera del artículo 122 constitucional, son entre otras la protección civil; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; la previsión social; vías públicas, tránsito y estacionamientos.

En nuestra opinión estos reglamentos representan el medio por el cual el Estado limita el ejercicio de las garantías individuales no solo en materia de seguridad y tránsito, sino también en aquellas actividades que considera pueden cometerse conductas que perturben el orden público, lo cual esta a cargo de la policía preventiva; en el caso de nuestro estudio la Ley de Justicia Cívica (antes Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica) es el ordenamiento que regula la limitación de las garantías de libertad de expresión, reunión y tránsito.

### 3.- Proteger la integridad física, propiedades y derechos de las personas.

Esta atribución contiene un conjunto de derechos y libertades del gobernado, sin embargo, para efectos de este análisis solo abordaremos la última parte de esta atribución, que en nuestra opinión comprende el ejercicio de las garantías de libertad de expresión, reunión, posesión y portación de armas, así como la de tránsito.

Antes de iniciar este análisis consideramos necesario señalar brevemente las generalidades de la garantía de libertad, que es objetivamente considerada por la doctrina como una libertad social, o sea, es la "...facultad que tiene la persona humana de objetivar sus fines vitales mediante la práctica real de los medios idóneos para este efecto."<sup>160</sup> Cuando esta libertad se ejerce en una determinada órbita y en una forma particular se tiene a la libertad específica. El ejercicio de este derecho esta sujeto a una serie de restricciones que impiden se realice cualquier acto que que ataque o vulnere el interés estatal o social.

Burgoa nos dice que "...la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que el mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa.

<sup>160</sup> Ibidem., p. 304.

la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno.”<sup>161</sup>

El citado autor nos dice que lo anterior no tiene la finalidad de definir el término libertad, ya que al mismo puede estudiársele desde muy diversos puntos de vista y lo que intenta es solo puntualizar el carácter del hombre como ente social y de los medios y fines que se plantea para poder alcanzar plenamente la calidad de ente social, lo cual solo es posible si el mismo tiene libertad y puede manifestarlo a través de las diferentes formas y medios mejor conocidas como libertades específicas.

Por último tenemos que la libertad en nuestra Constitución es considerada como una garantía individual que es oponible y exigible al Estado, ya que esta engendra una relación jurídica entre la entidad política y sus autoridades por un lado y los gobernados por el otro, en donde los primeros tienen la obligación de acatar pasiva o activamente su ejercicio y los segundos tienen el derecho de reclamar al Estado y sus autoridades el respeto de su ejercicio.

El artículo 6°. constitucional contempla la garantía de libertad de manifestación de ideas, mejor conocida como libertad de expresión, que generalmente se ejerce mediante conversaciones, discursos, polémicas, conferencias y cualquier medio de exposición por conducto de la palabra y otros medios no escritos de expresión eidética, tales como manifestaciones musicales, pictóricas, esculturales o a través de los medios de comunicación.

Este artículo establece que solo debe ser limitada dicha libertad cuando por su ejercicio se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; sin embargo, los términos moral, derechos de tercero y orden público no cuentan con definición ni doctrinal, ni legal, ni jurisprudencial, constituyéndose estos en cláusulas que otorgan una amplia discrecionalidad para limitar su ejercicio y en un amplio campo en donde se limita arbitrariamente esta garantía.

El artículo 9°. constitucional consagra la garantía de libertad de asociación y de reunión, sin embargo, para efectos de nuestro estudio solo nos referiremos a la segunda, la cual se manifiesta generalmente mediante mítines o manifestaciones públicas (marchas). Por reunión se entiende “toda pluralidad de sujetos que tiene lugar en virtud de la realización de un fin

---

<sup>161</sup> Idem., p. 307.

concreto y determinado, verificado el cual, aquella deja de existir”.<sup>162</sup>

El mencionado artículo dispone que esta libertad solo debe ser limitada cuando no se ejerza en forma pacífica y no tenga un objeto lícito; cuando una reunión sea integrada por extranjeros y persiga fines políticos, cuando esta sea armada; cuando se profieren injurias o se haga uso de violencias o amenazas, y por último cuando de acuerdo con el inciso e del artículo 130 constitucional los ministros de cultos en reunión pública se opongan a las leyes del país o a sus instituciones, o en su caso agraven los símbolos patrios. Sin embargo, nosotros consideramos que solo en los casos en que no se tenga un objeto lícito y cuando se profieran injurias esta garantía es susceptible de ser limitada arbitrariamente, ya que en el primer caso el objeto de la reunión puede tener una mala interpretación y el segundo caso varía según el tiempo y lugar.

El artículo 10 constitucional otorga la garantía de libertad de posesión y portación de armas. La posesión de armas es definida por Burgoa como “un poder de hecho que un individuo tiene sobre ciertos objetos denominados armas”,<sup>163</sup> cuyo ejercicio es continuo independientemente de que su titular tenga o no el arma; la portación de armas se refiere a la tenencia física o material, concreta y circunstancial de tales objetos y se sujeta a la condición de quien la porte debe contar con la autorización que le otorgue la autoridad correspondiente.

Este artículo dispone que la libertad de posesión de armas tiene como límites que su ejercicio se realice solo en el domicilio del gobernado, la cual tenga por objeto su seguridad y legítima defensa, y que dichas armas no sean de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional; en cuanto a la portación de armas su ejercicio se sujeta a la condición de que quien la porte debe contar con una autorización, en los casos, condiciones, requisitos y lugares que establezca la ley de la materia.

Como podemos apreciar la limitación de esta garantía no otorga ningún tipo de discrecionalidad, puesto que la Constitución en este caso establece que mediante la ley reglamentaria correspondiente se determine el cuando, como y en que sentido debe regularse su ejercicio, por lo tanto el ejercicio de este derecho está garantizado, sin embargo, la limitación de esta garantía fuera de los casos señalados no solo atenta contra su libre ejercicio, sino

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 381.

<sup>163</sup> *Id.*, p. 394.

también contra la seguridad personal del gobernado.

El artículo 11 constitucional otorga la garantía de libertad de tránsito, la cual comprende la libertad de entrar al territorio nacional, salir del mismo, viajar dentro del Estado mexicano y mudar de residencia o domicilio; el ejercicio de estas libertades es incondicional ya que no se exige ningún requisito previo para ello. Cabe advertir que la libertad de tránsito únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado y no a los medios de transporte que pudiera utilizar para ello, ya que estos se rigen por sus respectivas leyes y reglamentos.

La libertad de tránsito tiene como limitaciones aquellas que la Norma Fundamental otorga a la autoridad judicial en materia de delitos o de responsabilidades civiles y a la autoridad administrativa como la Secretaría de Gobernación a través de la policía de migración y la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General a través de la policía sanitaria.

Por lo que se refiere a la limitación arbitraria que puede sufrir este derecho, la policía preventiva tiene a su cargo diferentes operativos de prevención en lo que se refiere a la detención de personas por la probable comisión de algún ilícito, los cuales representan un amplio campo en el que se ejercen múltiples actos arbitrarios, pues es común que se realicen detenciones arbitrarias acompañadas de todo tipo de agresiones y malos tratos.

4.- Cuidar la observancia de la Ley Sobre Faltas de Policía y Buen Gobierno, (actualmente esta ley y su reglamento se encuentran abrogados y en su lugar se encuentra en vigor la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal).

La fracción X del artículo 2º. de esta Ley dispone que por infracción cívica se entiende al acto u omisión que altera el orden público que sanciona este ordenamiento; a su vez el artículo 7º. establece que solo se comete una infracción cívica cuando la conducta se manifieste en: lugares o instalaciones públicos de uso común o de libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes, sitios de acceso público como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos, inmuebles públicos, medios destinados al servicio público de transporte, inmuebles de propiedad particular siempre y cuando tengan efectos ostensibles en los lugares anteriormente señalados; en las plazas, áreas verdes, jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio de acuerdo con la Ley de la materia.

Por su parte el artículo 19 del mismo ordenamiento señala que el presunto infractor es sorprendido en flagrancia, cuando el elemento de policía presencie la comisión de la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada ésta, lo persiga materialmente y lo detenga.

El segundo párrafo del artículo 4º. de la citada Ley dispone que no se considerará como infracción el legítimo ejercicio de los derechos de expresión o manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica y de tránsito siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables. El Gobierno del Distrito Federal proveerá lo conducente para que en el ejercicio de estos derechos se observen las normas que para tales efectos dispone la propia Constitución.

A pesar de esta disposición persiste la limitación arbitraria de estos derechos por parte de los agentes de la policía preventiva, lo cual se manifiesta en el ejercicio de sus atribuciones que como auxiliar de la justicia cívica le corresponden, y que de acuerdo con esta Ley son entre otras: ejecutar ordenes de presentación, trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos, así como detener y presentar al infractor inmediatamente ante el juez cívico en los casos que proceda, prevenir la comisión de infracciones, y en especial la que consiste en limitar la acción de los gobernados cuando comentan alguna de las infracciones contenidas en el artículo 8º de la citada Ley consistentes en:

- I.- Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la *dignidad* de persona o personas determinadas;
- II.- Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- III.- Orinar o defecar en lugares no autorizados;
- IV.- Arrojar, tirar o abandonar en la *via pública* animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas;
- V.- Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, ó transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal.
- VI.- Ingresar a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente;
- VII.- Impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa

justificada para ello, el uso de la *vía pública*, la *libertad* de tránsito o *de acción* de las personas en la misma. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la *vía pública*, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria, y no constituya en si misma un fin sino, un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;

VIII.- Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;

IX.- Dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, plazas, parques, jardines u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de treinta salarios mínimos;

X.- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;

XI.- Invitar a la prostitución o ejercerla;

XII.- Ingerir bebidas alcohólicas en *lugares públicos* no autorizados;

XIII.- Consumir, injerir, inhalar, aspirar estupefacientes o psicotrópicos o enhervantes o sustancias tóxicas;

XIV.- Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

XV.- Arrojar en la *vía pública* desechos o sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;

XVI.- Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad competente;

XVII.- Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

XVIII.- Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

XIX.- Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;

XX.- Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios

superiores a los autorizados; y

XXI.- Molestar por cualquier medio en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas.”

Salvo las infracciones establecidas en la fracciones II a la VI y XI en las que no procede la inmediata presentación del infractor ante el juez cívico, los demás casos consideramos que son susceptibles de hacerse cumplir arbitrariamente por los agentes de la policía preventiva, ya que consideramos que estas hipótesis son muy generales, lo que hace que casi cualquier conducta puede adecuarse en una de ellas, puesto que su cumplimiento esta sujeto al “criterio” del agente de la policía preventiva quien tiene que decidir cuando, como y en que sentido se esta en situaciones como *orden público, dignidad, vía pública y estado de ebriedad*, pues estas le otorgan la facultad discrecional, limitando con ello en especial las garantías de libertad de expresión, reunión y tránsito.

5.- Aplicación y cumplimiento de las disposiciones de tránsito de vehículos y peatones en la vía pública.

La fracción VI del artículo 5º. del Reglamento de la Policía Preventiva, establece que corresponde esta atribución a la policía del Distrito Federal, denominada también por el mismo ordenamiento como policía preventiva del Distrito Federal. A su vez la fracción VI del artículo 2º. del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establece que corresponde esta función a los agentes de la policía preventiva que realizan funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública, así como la aplicación de sanciones por infracciones a las disposiciones en materia de tránsito.

Sin embargo, únicamente analizaremos las atribuciones que le otorga el actual Reglamento de Tránsito del Distrito Federal a los agentes de la policía preventiva, ya que las demás disposiciones como la Ley de Transporte, el Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga, el Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros, todos del Distrito Federal. así como normas ambientales, están dirigidas a aquellas personas que utilizan sus vehículos con el objeto de prestar un servicio público.

La fracción XIII del artículo 2º. de este Reglamento dispone que el lugar en que tiene aplicación lo establecido en este ordenamiento es lo que denomina como *vía pública*, que define como todo espacio terrestre de uso común delimitado por los perímetros de las

propiedades y que este destinado al tránsito de peatones y vehículos, así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano. La fracción XV del mismo artículo entiende por infracción a la conducta que lleva a cabo un conductor, peatón o pasajero que transgrede alguna disposición del Reglamento de Tránsito o demás disposiciones de tránsito aplicables y que tienen como consecuencia una sanción.

En cuanto a la función de vigilar y hacer cumplir el Reglamento por el tránsito de vehículos, el agente de la policía preventiva tiene a su cargo:

Retirar de la circulación, los vehículos cuyos conductores o propietarios incumplan con lo establecido en las disposiciones ambientales (artículo 48).

Remitir ante la autoridad correspondiente, a las personas involucradas en caso de accidentes de tránsito, en los que existan solo daños materiales a propiedad privada y las partes no se pongan de acuerdo en la forma de reparar los daños (artículo 53).

Detener la marcha de cualquier vehículo, cuando el conductor este cometiendo alguna infracción a las disposiciones en materia de tránsito (artículo 55).

Remitir al depósito correspondiente, a los vehículos que se encuentren dentro de los casos señalados en el artículo 59 (fracción VII del artículo 56).

Imponer las sanciones pecuniarias, que establece el reglamento en el artículo 103 por la comisión de infracciones que tenga conocimiento y en que el conductor sea sorprendido en la comisión flagrante (artículo 57).

Detener la marcha de un vehículo, cuando la Secretaría de Seguridad Pública establezca y lleve a cabo programas preventivos y de control de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos (párrafo segundo del artículo 99).

Poner a disposición del juez cívico, al conductor de un vehículo cuando rebase el límite de alcohol permitido por el reglamento. (artículo 103).

Poner a disposición del juez cívico, al acompañante del conductor cuyo vehículo que se encuentre mal estacionado conforme a este reglamento y el mismo se niegue a moverlo o descender de este, así como a los conductores que cometan flagrantemente actos contrarios a lo establecido por este reglamento y tengan síntomas de que están bajo el efecto del alcohol, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas de acuerdo con el artículo 100. (último párrafo del artículo 103); y

Poner a disposición del Ministerio Público, a los conductores de vehículos que cometan alguna infracción al reglamento que puedan constituir la comisión de un delito. (artículo 105).

Como se puede apreciar el Reglamento de Tránsito a diferencia de la Ley de Justicia Cívica, salvo en los casos en que el conductor de un vehículo debe ser puesto a disposición del juez cívico, el agente de la policía preventiva la aplica, es decir, impone las sanciones establecidas en el Reglamento de Tránsito a los conductores que sean sorprendidos flagrantemente en la comisión de una infracción al mismo, esto hace ver que las atribuciones de la policía preventiva en materia de tránsito son ampliamente discrecionales, porque este es quien aplica directamente las sanciones pecuniarias que establece el reglamento sin la intervención del juez cívico salvo en los casos antes mencionados, representando esto un amplio campo en el que se cometen una serie de limitaciones arbitrarias a las garantías de audiencia y legalidad de los gobernados, ya que la imposición de multas de tránsito solo se sujeta al "criterio" del agente de policía sin que anteceda un procedimiento para ello.

6.- La policía preventiva además tiene a su cargo auxiliar al Ministerio Público, a la autoridad judicial y administrativa cuando sea requerida para ello, en los casos que contempla el orden jurídico como la Ley de Amparo, el Código de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y que pueden consistir en la localización de domicilios ciertos de personas físicas y morales, la ubicación, detención y custodia de vehículos involucrados en juicios y en diligencias del Ministerio Público, la presentación de personas ante la autoridad judicial o administrativa, la solicitud de informes sobre placas vehiculares, el apoyo para ejecutar las determinaciones y cumplimentar las resoluciones de las autoridades, así como apoyar en los casos de lanzamientos, requerimientos de pago, restitución de inmuebles, reconstrucción de hechos, para salvaguardar el orden en cualquier diligencia o audiencia efectuada dentro o fuera del local que ocupa la autoridad, entre otros casos.

Esta es una obligación que le impone el orden jurídico y que debe cumplir conforme a los términos que dicte la autoridad correspondiente y donde no cabe la discrecionalidad en su ejercicio, motivo por el cual queda fuera del análisis de nuestro estudio, así como la de auxiliar a la población en caso de siniestros o accidentes, ya que en caso contrario los elementos que no cumplan con estas obligaciones, en los términos que señalen las autoridades y programas correspondientes incurren en una responsabilidad.

## CAPÍTULO CUARTO

### **ESTUDIO DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN POLICIAL Y LA RUPTURA DEL ESTADO DE DERECHO COMO SU REPERCUSIÓN SOCIO-JURÍDICA.**

#### **4.1.- DEFINICIÓN DE ASPECTOS GENERALES.**

En el presente apartado se indicará cual es el objeto de estudio de las ciencias de la Sociología, la Sociología Jurídica y la Sociología Política, para que con su apoyo estudiemos la relación que existe entre la sociedad, el Estado y el Derecho, considerando al primero como el elemento creador, al segundo como el elemento que satisface las necesidades sociales y al tercero como el elemento que establece los causes legales por los cuales debe regularse esta relación; y finalmente definir al Estado y a los elementos que lo integran, ya que éste es quien tiene a su cargo la función policial. Lo anterior es con el objeto de tener un punto de partida para el análisis de esta función como parte del sistema social y como mecanismo de ejercicio del poder del Estado, ambos aspectos considerados como factores que influyen en el ejercicio de la función policial que contribuyen a la ruptura del Estado de Derecho, lo cual abordaremos en los siguientes apartados.

Cabe recordar que por función policial del Estado nosotros entendemos por una parte la actividad legislativa del Estado que tiene por objeto garantizar el orden público contra todo acto que intente quebrantarlo mediante la imposición legal de limitaciones a los derechos y libertades de los gobernados; y por otra parte a la actividad administrativa del Estado que lleva a cabo a través de agentes de policía que tienen a su cargo vigilar y hacer cumplir las limitaciones impuestas por la Ley a los derechos y libertades de todo gobernado, para el mantenimiento del orden público y salvaguardar la integridad física y los bienes de los individuos mediante el ejercicio de medidas coactivas.

#### 4.1.1.- SOCIOLOGÍA, SOCIOLOGÍA JURÍDICA Y SOCIOLOGÍA POLÍTICA.

El estudio socio-jurídico y socio-político, es decir, el análisis de la relación entre los fenómenos sociales con los fenómenos jurídicos, y de los fenómenos sociales con los fenómenos políticos de nuestro tema es de vital importancia, puesto que debemos recordar que todas las instituciones políticas son ficciones jurídicas creadas por el hombre, las cuales tienen por objeto la satisfacción de necesidades sociales, como lo es la institución policial, cuyo objeto es garantizar la paz y el orden públicos, para ello nos apoyaremos en las ciencias de la Sociología, la Sociología Jurídica y la Sociología Política.

Alberto F. Senior nos dice que la palabra Sociología fue aportada por el pensador francés Augusto Comte, que significa tratado o estudio de los fenómenos sociales, tratado de las sociedades, la cual etimológicamente se compone del latín *socius*, *societas*, o sea, sociedad y del griego *logos*, o sea, discurso o tratado. <sup>164</sup>

El citado autor define a la Sociología como "...la ciencia que estudia la realidad de los fenómenos interhumanos, en lo que éstos tienen de regular, de uniforme, de típico."; <sup>165</sup> por su parte Comte señala que es el estudio de los fenómenos de las correlaciones que se establecen entre los hombres; Spencer la concibe como la ciencia de lo superorgánico; Gabriel Tarde nos dice que es la ciencia que estudia los fenómenos interpsíquicos; Emilio Durkheim la considera como la ciencia que tiene como objeto de estudio los hechos sociales; Jorge Simmel opina que es el estudio de las interacciones humanas o de la interactividad humana y L. von Wiese señala que es la ciencia cuyo tema de estudio consiste en las relaciones interhumanas. <sup>166</sup>

En estas definiciones encontramos como común denominador que el objeto de estudio de la mencionada ciencia son los fenómenos sociales, los cuales son definidos por Roberto D. Agramonte como "...todo lo que es visible en el contorno humano, a los ojos del observador, porque tiene una estructura significativa y peculiar...", <sup>167</sup> y señala que sus características son: complejidad: pues esta compuesto por diversos elementos; pluralidad presionante: ya que la conducta de cada individuo esta determinada por la conducta de una pluralidad de individuos

<sup>164</sup> Alberto F. Senior, Sociología, p. 9.

<sup>165</sup> Ibidem., p. 11.

<sup>166</sup> Idem., p. 10.

<sup>167</sup> Roberto D. Agramonte, Principios de Sociología, p. 4.

que presionan la decisión individual; causalidad: porque cada fenómeno tiene su causa; interaccionalidad: debido a que en todo fenómeno social hay siempre una interacción; comprensividad: puesto que la acción que llamamos social y que observamos como fenómeno social tiene sentido, el cual puede comprenderse e interpretarse; periodicidad: lo cual significa que todo fenómeno social atraviesa un ciclo de desarrollo y por último identidad: ya que en todo fenómeno social visto en distintas épocas se descubre que los hombres son movidos por idénticos impulsos o fuerzas psíquicas. <sup>168</sup>

De acuerdo con Agramonte el objeto de estudio de la Sociología es:

“...1) recoger un conjunto de datos, hechos o fenómenos de la vida colectiva; 2) a fin de llevar a cabo una explicación teórica consistente acerca de los mismos; 3) tanto en sus orígenes cuanto en su evolución; 4) encaminada a obtener una visión unitaria tanto de la humanidad o gran sociedad en su progreso cuanto de las pequeñas sociedades; 5) precisando en cada caso el papel de los determinantes geográficos, culturales, económicos, biológicos, etnológicos y psicológicos y la correlación entre todos éstos; 6) para llegar al estudio de los procesos que en esencia constituyen la sociedad, y 7) de los problemas de esta sociedad, y tratar -a virtud de la comprensión, en sus causas, de la acción social- de mejorarla, aplicando criterios técnicos, científicos y humanos”. <sup>169</sup>

Como podemos apreciar en la idea antes expuesta, para determinar el objeto de estudio de la Sociología, esta debe conocer la actividad del hombre en sociedad, es decir, los fenómenos sociales, desde sus más simples manifestaciones como lo es la familia, las estratificaciones sociales, la religión, la moral, la vida urbana, la cultura, la autoridad y los procesos sociales para conocer sus problemas con la finalidad de analizarlos y darles solución.

Por lo tanto el objeto de estudio de la Sociología no se reduce al estudio de fenómenos sociales sino que ésta se encarga del estudio de la sociedad, la descripción y caracterización de los hechos, formas y estructuras sociales tal como se ofrecen en los diversos grupos humanos, los tipos de interacción y sus formas de comunicación, las leyes o constantes del funcionamiento y desarrollo de la sociedad en su totalidad. <sup>170</sup>

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> Idem., p 18.

<sup>170</sup> Andrés Serra Rojas, Ciencia Política, p. 119.

Por lo que refiere a la Sociología Jurídica, Alessandro Baratta nos dice que su objeto de estudio se puede definir a partir de que los fenómenos que aborda esta disciplina, que según el mencionado autor contienen las siguientes características:

“...1) tienen como consecuencia normas jurídicas (costumbre como fuente de derecho, comportamiento normativo del legislador y de los organismos institucionalizados de aplicación del derecho); 2) son considerados como efecto de normas jurídicas (problema del control social mediante el derecho y de su efectividad, del conocimiento y de la aceptación del derecho); 3) son considerados en relación funcional con comportamientos que tienen como consecuencia o son el resultado de normas jurídicas en el sentido señalado en 1) y 2). Desde este tercer punto de vista entran, por ejemplo, en el campo de la sociología jurídica, el estudio de la acción directa o indirecta de grupos de interés en la formación y aplicación del derecho, así como también la reacción social al comportamiento desviado en cuanto ella precede e integra, como control social no institucional, el control social de la desviación por medio del derecho y de los organismos oficiales de aplicación del mismo.”<sup>171</sup>

Por su parte la Sociología Jurídica tiene por objeto de estudio el conocimiento de los fenómenos sociales, es decir, la actividad del hombre en sociedad con la diferencia de que en esta última se agrega un elemento que es el orden jurídico y todas las demás manifestaciones del Derecho, el cual convierte a estos fenómenos en relaciones jurídicas, en este sentido podemos decir que dicho elemento se encarga de regular la conducta exterior del hombre mediante la elaboración de normas jurídicas que hace cumplir en forma coactiva a través de los organismos institucionalizados creados por el Estado.

Cabe señalar que entre los factores que pueden influir en el contenido de las normas jurídicas son las necesidades existentes en un momento dado, las creencias religiosas, las convicciones políticas y morales, los sentimientos de justicia, de esperanza y de mejoramiento de la sociedad, con la finalidad de dar solución a los problemas que puedan surgir en la relación entre lo establecido en el orden jurídico y el apego al cumplimiento del comportamiento que la sociedad haga de él.

Finalmente la Sociología Política es definida por Serra Rojas como la “ciencia social especializada que estudia al hombre en su vida política, es decir, en su acción integradora del

<sup>171</sup> Alessandro Baratta, Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal, p. 12.

poder público”; y opina que esta recobra en la actualidad su importancia característica, considerando a la sociedad como la fuente inspiradora de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los hechos que se relacionan con el Estado.<sup>172</sup>

Morris Janowitz opina que tanto en el plano teórico como el empírico, la Sociología Política concebida en sentido amplio se ocupa de las bases sociales del poder en todos los niveles institucionales de la sociedad. Dentro de esta tradición, la Sociología Política trata de las pautas de estratificación social y de sus consecuencias sobre la realidad política organizada. Es una forma particular de enfocar el estudio de la organización y del cambio social. Por el contrario, concebida en términos más estrictos, la Sociología Política centra su enfoque sobre el análisis organizativo de los grupos y del liderazgo político. En esta perspectiva, el núcleo de la Sociología Política engloba el estudio de la organización, tanto formal como informal, de los partidos, incluyendo sus vinculaciones con la burocracia gubernamental, del sistema jurídico, de los grupos de intereses y del electorado en sentido amplio. Este enfoque es la expresión de un punto de vista institucional u organizativo.

La Sociología Política al igual que la Sociología Jurídica es una ciencia social especializada que estudia al hombre en su vida social, pero en especial en su vida política, es decir, en su acción integradora del poder público, lo cual comprende el estudio de la organización del sistema político y los elementos que lo componen, como una creación social.

#### 4.1.2.- SOCIEDAD, DERECHO Y ESTADO.

Andrés Serra Rojas nos dice que sociedad en términos relativos es “...una reunión de seres humanos que integran un orden social superior, permanente, asentado sobre un territorio para alcanzar fines comunes, por medio de la acción recíproca o interacción social.”<sup>173</sup>

Así pues, el ser humano vive en sociedad con fines comunes, para ello crea un mundo cultural constituido por el conocimiento, la creencia, el arte, la moral, la Ley, la costumbre y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos por el, como el mantenimiento, la

<sup>172</sup> Serra, Ciencia Pol..., pp. 118-119.

<sup>173</sup> Ibidem., p. 34.

preservación y la continuidad biológica, así como una vida justa, armónica, civilizada y protegida por valores como la libertad, la justicia social, el Derecho y las estructuras democráticas, dando origen a una complejidad de fenómenos sociales que se traducen en instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales, como lo es el Estado.

En toda sociedad se establecen vínculos de solidaridad y de independencia, sin embargo, también se anidan en ella instintos, pasiones, intereses, egoísmos y múltiples factores negativos, haciendo de la vida social una contienda inacabable.

Serra Rojas nos dice que en la antigüedad los grupos humanos primitivos ya contaban con la presencia de ciertas normas consuetudinarias que el grupo conservaba como autodefensa interior, por lo tanto, se puede decir que el Derecho es anterior al Estado, de esta manera el Derecho es sin duda una creación y reconocimiento del grupo social, que acepta la norma como una condición ineludible para la subsistencia del grupo.

El mismo autor señala que por otra parte la familia ha sido reconocida como la unidad elemental de la sociedad, la cual ha sido variable y de diversos caracteres en el transcurso de su evolución, esta se rige por la costumbre y por ciertos principios de autodefensa social como el principio de no matar; esta institución ha pasado a través de un desarrollo patriarcal y matriarcal estimulado por razones económicas y religiosas, así como el aumento de la población que genera la división del trabajo y la necesidad de organizar la defensa del grupo que nos encamina a la constitución de la autoridad y finalmente a las formas políticas.

Otro elemento que se incorporó a este desarrollo fue la tierra que a partir de la constitución de la propiedad privada empezó a ser considerada como un elemento vital de la organización social, así poco a poco el hombre se ha ido convirtiendo en esclavo de sus propias necesidades y la vida social se ha articulado en instituciones políticas artificiales.

El Derecho ha sido y es parte de la cultura que crea el hombre el cual rige la vida de este independientemente de las normas morales, religiosas y sociales a las que se encuentra sometido, de esta manera el hombre en su relación con el Estado adecua su conducta conforme a las reglas emanadas del mismo que se imponen a la voluntad y a la acción de este.

En este sentido Serra Rojas nos dice que el Derecho tiene como misión regular el orden de la conducta dirigida a un fin en el ámbito de las relaciones humanas, ya que se presenta frecuentemente la conducta antijurídica de los miembros de la sociedad, apoyándose para ello

en la coercitividad de sus normas y teniendo por origen los fines existenciales del hombre, de los cuales podemos mencionar a la justicia, la verdad y el bien. <sup>174</sup>

Con el Derecho nace el Estado pues son coetáneos, ya que el Derecho ha estado presente en todas las formas políticas que ha creado el hombre desde las más primitivas hasta el Estado moderno que es la culminación institucional del Derecho. La sociedad busca liberar al hombre de sus necesidades al mismo tiempo que lo encadena cada vez más a las mismas, esto ha hecho sobresalir la imperfección humana engendrando así su propia autodefensa social, es decir, el ser humano mediante el Derecho crea instituciones políticas como el Estado y sus órganos que tienen a su cargo la preparación de las leyes, apoyar la actividad del juez y asegurar la ejecución de las decisiones judiciales y administrativas.

De acuerdo con lo antes expuesto no es posible concebir al Estado y sus fenómenos políticos sin una estrecha relación con el Derecho y sus fenómenos jurídicos puesto que el primero es quien organiza y dirige la vida social y el segundo fija los causes legales por los cuales deben conducirse tanto instituciones políticas como el grupo social y sus individuos, teniendo por objeto ambas partes la satisfacción de necesidades sociales.

Finalmente podemos decir que el Estado y todos sus órganos incluida la institución policial son ficciones jurídicas creadas por el hombre en sociedad a través del Derecho y que son necesarios para la satisfacción de sus necesidades de supervivencia y convivencia social, lo cual justifica plenamente su existencia.

#### 4.1.3- ESTADO Y SUS ELEMENTOS.

Etimológicamente la palabra Estado proviene del latín: *status*, de *stare*, estar, es decir, condición de ser; esta palabra ha sido empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma. La concepción más general de Estado ha servido para designar a la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y territorio

---

<sup>174</sup> Idem., pp. 201-203.

determinado y que representa la organización política más elevada de un pueblo, lo que supone el monopolio y exclusividad de un poder coactivo.<sup>175</sup>

Groppali define al Estado como la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común. Dubois, Gordon y Mouskheli nos dicen que el Estado es un grupo humano coherente y organizado, obedeciendo a una misma soberanía y localizado sobre un territorio. Kelsen considera que Estado no es más que un orden normativo, un “esquema interpretativo”, es un orden de la conducta humana, es decir, es el orden jurídico vigente que concebimos personificado y unificado en forma de persona jurídica.<sup>176</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas señala que el Estado “...es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo...”.<sup>177</sup>

Aurora Arnaiz Amigo considera que “...el Estado, presupone un gobierno, integrado por las personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado y un ordenamiento jurídico interno que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes...”,<sup>178</sup> cabe destacar en esta definición la importancia que tiene el orden jurídico.

Para George Jellinek el Estado, es “La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”. Las definiciones antes vertidas y en particular esta última ha sido tomada como punto de partida por la teoría clásica para establecer los elementos esenciales que integran el Estado consistentes en: territorio, población, poder y orden jurídico.

Al respecto Serra Rojas opina que “Estos elementos han aparecido sucesivamente en la historia de nuestro planeta y en la vida social humana. Primero fue el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la sociedad o comunidad; en tercer lugar, las necesidades

<sup>175</sup> Ibid., p. 272.

<sup>176</sup> Idem., 279-280.

<sup>177</sup> Id., 283-284.

<sup>178</sup> Aurora Arnaiz Amigo, Estructura del Estado, p. 35.

ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, estimulados por la división del trabajo, dando paso a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza al derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones; en quinto lugar, se alcanzan las características de ese poder como son la sociedad y los fines del Estado.”<sup>179</sup>

De acuerdo con esta opinión los elementos del Estado señalados por la teoría clásica no son únicamente los elementos esenciales o constitutivos ya mencionados, sino que a su vez estos dan origen a otros elementos que son consecuencia de la propia organización del Estado y que son los denominados elementos determinantes o modales consistentes principalmente en la soberanía y los fines del Estado y otros como la personalidad jurídica del Estado, la representación popular, las libertades fundamentales, el Estado de Derecho y la división de poderes, sin embargo, estos últimos son considerados solo como un conjunto de técnicas para alcanzar los fines del Estado.<sup>180</sup>

A continuación abordaremos algunos aspectos de los elementos que de acuerdo con la teoría clásica integran al Estado que son como elementos esenciales el territorio, la población, el poder y el orden jurídico, y como elementos determinantes o modales la soberanía y los fines del Estado:

#### 1.- Territorio.

Serra Rojas nos dice que la palabra territorio etimológicamente proviene de *terra patrum* que significa la tierra de los antepasados o de los padres. Kelsen considera que territorio no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, es decir, es el espacio vital de la población donde el Estado ejerce su soberanía aplicando para ello el orden jurídico establecido. Serra Rojas por su parte nos dice que el territorio tiene una doble función “...una negativa como limite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, tierras, frente a los otros estados y dentro de la cual se ejerce el poder y una positiva como asiento del poder tanto del punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales”.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> Serra, *Ciencia Pol...*, P. 324.

<sup>180</sup> *Ibidem.*, p. 326.

<sup>181</sup> *Idem.*, p. 341.

Los artículos 42 al 48 constitucionales establecen que el territorio nacional comprende no solo el dominio terrestre sino también el dominio marítimo y aéreo, cuyos límites son establecidos por tratados internacionales y convenciones sobre arreglos de límites.

## 2.- Población.

Este término es de carácter cuantitativo y es estudiado por la Demografía la cual etimológicamente proviene de *demos* pueblo y *graphier* dibujar, escribir, es el estudio científico y cuantitativo de la población, es decir, se refiere al número de hombres y de mujeres, nacionales y extranjeros que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición y sean registrados por los censos generales de población. Para Kelsen "el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: tratase del ámbito personal de validez del orden jurídico" <sup>182</sup>.

Cabe señalar que los términos población, Estado y nación tienen un significado distinto, ya que población hace referencia a la totalidad de las personas que habitan en un territorio determinado sin tomar en cuenta sus características psico-sociológicas y además este representa únicamente un elemento del Estado, este último constituye la institución más elevada que ordena y organiza a todo aquello que le da origen, es una persona jurídica, una abstracción de todo el orden jurídico positivo, una estructura política determinada; en cambio nación es un término que proviene del latín *nasci*, que significa tribu, pueblo y de allí *nacere natus* y de este *natio nationis*, este es un término de origen sociológico que se utiliza para identificar a aquellos grupos humanos cuyos integrantes presentan vínculos de unidad, solidaridad, responsabilidad social, identidad cultural, costumbres y se encuentran ligados por la raza, la comunidad de lenguas, las creencias religiosas, la comunidad o tradición histórica, la solidaridad económica, la voluntad actual de vivir juntos y la conciencia de la especie, a diferencia de la población esta existe sin necesidad de un territorio; por último podemos agregar que los factores que unen a una nación han sido tomados como base para la creación de nuevos estados. <sup>183</sup>

## 3.- Poder.

Al igual que otros términos este tiene varios significados, debido a que guarda una estrecha relación con otros términos como el de autoridad, considerado este último como la

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 328.

<sup>183</sup> *Ib.*, p. 332.

mejor forma de expresión del poder que tiene por finalidad organizar la vida política estableciendo el bien común.

Jacques Maritain distingue entre poder y autoridad diciendo que "...poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía"<sup>184</sup>, con esta idea queda claro que el poder hace referencia al ejercicio de una coacción de parte de quien lo detenta para obligar a otro a realizar un determinado acto, es decir, es la capacidad de crear o destruir un derecho u obligación legal, sin embargo, necesita de la autoridad pues esta es el medio institucionalizado que guía y dirige el ejercicio del poder.

La definición de poder que ha tenido una influencia definitiva en los estudios sobre política es la de Max Weber al considerar que "Una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado en si, y en tanto que su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de fuerza física para el cumplimiento de su orden." El cual lo define como "...la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."<sup>185</sup> Por su parte Manuel Ovilla Mandujano considera que "...es la capacidad de una clase social o estrato de ella que impone su proyecto histórico de dominación sobre el resto de la sociedad."<sup>186</sup>

Para dejar claro cuando estamos en presencia de un orden político León Duguit nos dice que "Los individuos que parecen mandar y que en todo caso están en aptitud de obligar a los demás a someterse a su voluntad, son los gobernantes, los individuos a quienes aquellos parecen mandar y a los cuales imponen un poder de obligar, son los gobernados. Se puede por tanto, decir que en todas las sociedades humanas grandes o pequeñas, primitivas o civilizadas, existe una diferenciación entre gobernantes y gobernados, a la que exclusivamente se reduce lo que en el fondo se llama poder político.", a esta diferenciación la teoría la reconoce como la relación de mando, obediencia, jerarquía y dirección del grupo que detenta el poder público el

<sup>184</sup> Jacques Maritain, cit. pos., Andres Serra, Ciencia Política, p. 379.

<sup>185</sup> Max Weber, cit. pos., Andres Serra, Ciencia Política, p. 379.

<sup>186</sup> Manuel Ovilla Mandujano, Teoría Política, p. 21.

cual se encuentra organizado en un conjunto muy diverso de poderes que se ligan y se vinculan en relaciones muy complejas.<sup>187</sup>

Por su parte Serra Rojas considera que el poder del Estado se encuentra subordinado al orden jurídico, en este sentido el poder del Estado es una entidad a quien se le provee de una amplia esfera de competencia que puede abarcar la totalidad de una fase de la acción del Estado como la elaboración de la Ley, su ejecución o la resolución de las controversias que origine la aplicación de la Ley, por lo tanto el poder público es la totalidad de una competencia que la ejerce a través de las funciones en que se divide y así alcanzar sus fines.

Serra Rojas opina que además el poder del Estado es una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en una organización política determinada; esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella en su calidad particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el poder. El poder tiene una misión y es la de realizar el bien público. El Estado moderno tiene el monopolio del poder legal, pero aún así necesita apoyarse en la opinión pública y en los principios justos de su actuación.

La teoría socio-jurídica sostiene que el poder es producto de la actividad creadora de la sociedad que lo materializa en un conjunto de poderes, en personas o entidades que influyen sobre la conducta de sus integrantes, los cuales son regulados por la misma sociedad, creando así una autodefensa social, es decir, una protección interna del grupo para la protección de sus propios integrantes y de los grupos hostiles o antagónicos externos.

Finalmente el artículo 39 constitucional consagra el principio fundamental del poder, estableciendo que "...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." Serra Rojas nos dice que, sin embargo no todo poder dimana del pueblo, sino de complejas circunstancias en que la fuerza y la arbitrariedad han jugado un papel importante.

#### 4.- Orden jurídico.

El término orden hace referencia a la unidad de una pluralidad de normas, dicha unidad puede expresarse como un conjunto de normas de cualquier especie, estas forman un orden y pueden ser consideradas como una unidad, si la validez de todas ellas puede ser referida a una norma específica, si existe una norma de la cual depende la validez de todas las demás normas

<sup>187</sup> León Duguit, cit. pos., Andres Serra, Ciencia Política, pp. 384-385.

la cual sea denominada norma fundamental; la relación que existe entre la mencionada norma fundamental y las normas que dependen de ella recibe el nombre de fundamentación lo que da origen al orden normativo.

La teoría distingue dos tipos de ordenes normativos los estáticos que valen porque su contenido tiene una cualidad inmediatamente evidente, que le confiere validez, entre estas encontramos a las normas morales; en segundo lugar encontramos a los ordenes normativos dinámicos estos valen porque establecen un procedimiento fundamental de creación de las normas que integrarán el orden, ya que el Derecho vale solamente como Derecho positivo, como Derecho instituido. De acuerdo con lo anterior el orden jurídico puede concebirse como un conjunto de normas jerárquicas estructuradas bajo el principio dinámico: que son normas superiores e inferiores que van de lo más general a lo más específico. <sup>188</sup>

En el orden internacional el orden jurídico de cada Estado tiene validez debido a la *pacta sunt servanda* que otorga validez a todos aquellos pactos establecidos convencionalmente. Como elemento esencial del Estado el orden jurídico lo podemos identificar como la norma fundamental o la Constitución ya sea legislada o consuetudinaria que tiene cada Estado como norma superior positiva de todas las demás normas positivas inferiores, ya sean estas generales o individuales, ambas normas regulan todas las relaciones existentes en cada Estado entre gobernantes y gobernados, es decir, entre órganos del Estado y toda persona que pertenezca al mismo, estableciendo en estos los derechos, obligaciones y límites a cada parte.

#### 5.- Soberanía.

El poder del Estado no es la única fuerza que se manifiesta en una comunidad, pero sí es la única fuerza exclusiva y preponderante sobre las demás fuerzas sociales como la iglesia, los sindicatos, las comunidades agrarias, las organizaciones comerciales e industriales, los partidos políticos, las universidades y demás entidades espirituales, económicas y sociales a las que considera como fuerzas limitadas y subordinadas a su poder supremo, en consecuencia todo gobernado tiene la obligación de obedecer los actos de autoridad.

---

<sup>188</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mex..., Tomo III, pp. 2277-2279.

Para Andrés Serra Rojas la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que se caracteriza por ser un poder político independiente, superior de monopolio y de coacción, unitario, indivisible, inalienable e imprescriptible y que consiste en el orden interno en dar ordenes definitivas e inapelables (autodeterminación) y hacerse obedecer, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación (autolimitación) dejando una amplia esfera de acción a los gobernados lo cual representa el límite de dicha facultad, y en el orden externo consiste en mantener y sostener su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional sin más límites que los que establece el Derecho Internacional mediante organismos como la Organización de las Naciones Unidas sin considerar que se viole la soberanía por la simple delegación de ciertos derechos de soberanía a los mencionados organismos. <sup>189</sup>

El fundamento de la soberanía lo podemos encontrar inserto en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución General, el primero de ellos dispone que “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...” pues el pueblo es origen de toda manifestación política para su organización pero también es su destinatario para la satisfacción de sus necesidades; el artículo 40 señala que la República Federal esta compuesta por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, lo que indica la división de la soberanía en federal y local, por último el artículo 41 establece que la soberanía la ejerce el Estado por medio de los poderes de la Unión.

#### 6.- Fines del Estado.

La palabra fin es un término que reviste diversos significados, ya que por este podemos entender meta, plan o programa por conseguir, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique nuestra acción o que constituya una aspiración individual o colectiva, pero también podemos entender por este terminación, límite, acabamiento de una cosa, propósito, objetivo, intención o voluntad dirigida; por su parte la acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común referido a la sociedad en general que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y de los grupos. <sup>190</sup>

<sup>189</sup> Serra, Ciencia Pol..., p.399-402.

<sup>190</sup> Ibidem., p. 449.

Serra Rojas nos dice que la idea de bien común implica dos elementos: la idea de bien que consiste en todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades, y común, significa que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella. El bien público que forma la base de la estructura y de la acción del Estado se concreta en una serie de finalidades que justifican su funcionamiento para llevar el bienestar y la tranquilidad a todos sus componentes. El citado autor señala además que los fines del Estado son "...las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y se incorporan al orden jurídico general. Estos fines se señalan en forma expresa en la legislación o ellos resultan del engranaje político-administrativo." <sup>191</sup>

El término bien común forma parte de un conjunto de términos que no cuentan con una definición que sea aceptada por unanimidad en el mundo doctrinal, por lo tanto, el contenido de dicho término no siempre contempla todas las características que le son asignadas, pero para nuestro estudio podemos considerar que es una expresión que en términos generales pretende identificar los fines del Estado con la satisfacción de todas aquellas necesidades que tiene una sociedad en un tiempo y lugar determinados procurando alcanzar mejores condiciones de vida, es decir, no es algo que este escrito en alguna parte, por lo que el bien común puede tener una diferente apreciación en cada Estado, ya que este se sujeta a las necesidades que tenga cada sociedad.

Ahora bien, para alcanzar el bien común el orden jurídico constituye el instrumento más eficaz, ya que toda norma jurídica esta revestida de una finalidad que la justifica y esta dirigida a mantener la convivencia social en contra de la imperfección humana derivada de los aspectos negativos de la vida. Serra Rojas nos dice que el Estado se integra con elementos materiales y espirituales que el orden jurídico se encarga de regular incorporando los fines al derecho objetivo, así territorio y población deben considerarse como elementos materiales en tanto que el fin debe estimarse como un elemento espiritual; además considera que en los fines de la sociedad, del Derecho y del Estado se encierra el secreto de la convivencia pacífica del hombre quien aspira a un régimen de justicia, de seguridad y de un orden jurídico que realice el bien común.

---

<sup>191</sup> Idem., p. 557.

De acuerdo con lo expuesto en el presente apartado la sociedad para satisfacer sus necesidades ha creado mediante el Derecho ficciones jurídicas tales como el Estado y sus órganos, el cual tiene por finalidad garantizar el bien común, para ello ésta le otorga un poder coactivo que ejerce a través de un conjunto de actividades, entre las que encontramos a la función policial del Estado.

El problema de esta función se presenta en el momento en el que el ejercicio de la misma intervienen factores como la corrupción, la prepotencia, la persecución de intereses distintos a los sociales, por ello en los siguientes apartados únicamente nos encargaremos de analizar como es que esta función forma parte del sistema social en el que intervienen diferentes factores que influyen en su actividad, y a la función policial como un mecanismo de ejercicio del poder del Estado en que se persiguen intereses distintos a la satisfacción de las necesidades sociales, lo que consideramos son dos aspectos que contribuyen a la ruptura del Estado de Derecho.

#### **4.2.- ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN POLICIAL DEL ESTADO COMO PARTE DEL SISTEMA SOCIAL.**

En el anterior apartado explicamos brevemente la relación que existe entre sociedad, Derecho y Estado, o si se prefiere la relación entre los fenómenos sociales, jurídicos y políticos, sin embargo, esta relación no es tan rígida, ya que desde el punto de vista del análisis sistémico este conjunto de elementos forman parte del sistema social que a su vez se integra por varios subsistemas, entre ellos el político al cual pertenece la función policial del Estado, los cuales tienen una compleja serie de relaciones. Por ello a continuación intentaremos analizar la relación que tiene la función policial del Estado con los demás elementos que integran el sistema social sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la teoría de sistemas, sino solo como un factor que influye en el ejercicio de esta función.

Entre los elementos que forman parte del sistema social encontramos al elemento esencial y creador de todos los demás que es la sociedad junto con todos los elementos y relaciones que la integran, también encontramos al Estado que es el elemento encargado de

satisfacer las necesidades sociales cuya característica principal es el poder coactivo que posee y finalmente encontramos al Derecho que es el elemento que establece los causes legales por los cuales deben conducirse las relaciones entre estos elementos; y cuyo punto de partida y de llegada siempre es la acción humana.

Manuel Ovilla Mandujano nos dice que sistema "...es un vocablo que significa un conjunto de elementos interrelacionados de forma tal que la variación de uno de ellos, produce la alteración de la acción recíproca de los demás".<sup>192</sup>

Desde el punto de vista de la teoría estructural-funcionalista, Marcos Kaplan define sistema como "...el conjunto o complejo coherente de estructuras internas a el ligadas por relaciones relativamente estabilizadas" y dice que por estructuras se entiende "... un conjunto unitario, autónomo con solidaridad interna y leyes propias" y que funciones "...son invariantes en el conjunto de relaciones por las cuales las estructuras, subconjuntos o subsistemas contribuyen al mantenimiento del sistema total."<sup>193</sup> En otras palabras la sociedad está integrada por hombres que ocupan un lugar (estructuras) y que desempeñan tareas (funciones) y que estos al producir su riqueza social establecen relaciones de distintos tipos entre las que se encuentran las relaciones políticas y que estas no pueden vivir solas sino que requieren conjugarse con las demás.

Por su parte Talcott Parsons sostiene que "...un sistema social consiste en una pluralidad de actores individuales en interacción los unos con los otros en una situación que tiene, por lo menos, un aspecto material de entorno, actores cuya motivación descansa sobre la tendencia a la optimización de la satisfacción y cuyas relaciones con la situación, que incluyen las relaciones entre actores, son definidas y aseguradas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y colectivos."<sup>194</sup> Este concepto en opinión de Ovilla Mandujano no toma en cuenta a los grupos y clases sociales, además que las relaciones que se establecen en dicho sistema no implican que estas tengan una finalidad puesto que estas relaciones son independientes de la conciencia del hombre que son materialmente objetivos y que en ocasiones se oponen a la "optimización de la satisfacción".

<sup>192</sup> Manuel Ovilla Mandujano, Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano, p. 3.

<sup>193</sup> Marcos Kaplan, Estado y Sociedad, pp. 47-50.

<sup>194</sup> Ovilla, Teoría Pol..., p. 56.

David Easton nos dice que "...lo social, el complejo total del quehacer humano puede ser aprisionado con el concepto de sistema social. Y este puede ser disgregado en varios subsistemas, entre ellos, el político. Así es que hablar del sistema-político implica considerar que está inmerso dentro de otro gran sistema que no se puede ignorar."<sup>195</sup> Con esta idea Easton nos da a entender que lo social comprende toda actividad del hombre incluyendo el fenómeno político, lo cual forma parte de la actividad del Estado y sus órganos que son parte del subsistema político que a su vez forman parte del sistema social.

En este mismo sentido Jean William Lapierre descompone el sistema social en cinco subsistemas principales diciendo que "...se entiende por sociedad global un conjunto concreto y singular de personas y grupos en el cual se ejercen y se hallan más o menos integradas todas las categorías de actividad. La integración es el conjunto de las interacciones por las que se mantiene la pertenencia de las partes a una totalidad concreta."; de esta manera señala que estos subsistemas son: "El sistema biosocial que comprende la reproducción social de la población (procreación, parentesco, filiación, alianzas matrimoniales, relaciones entre generaciones). El sistema ecológico que se refiere al espacio en que la población circula y vive (entorno, habitat, vecindad, migración y desplazamiento). El sistema económico que se refiere a la actividad de producción e intercambio de bienes y servicios. El sistema cultural que comprende la comunicación de mensajes y el sistema político que es el conjunto de los procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global"<sup>196</sup>

Para efectos de nuestro análisis sistémico, por política debe entenderse según Alberto Marradi como un "...proceso complejo mediante el cual en una comunidad humana cualquiera se forman las decisiones imperativas que la guían.", lo cual delimita diciendo que es aquel "...conjunto de los fenómenos sociales potencialmente relevantes para la vida del sistema y su límite puede definirse como el umbral sobrepasado el cual un fenómeno social deviene relevante para la política."<sup>197</sup>

Almond y Powell consideran que el sistema político esta constituido por "...instituciones de gobierno como legislaturas, tribunales de justicia y organismos

<sup>195</sup> Ibidem., p.57.

<sup>196</sup> Jean William Lapierre, cit. pos., Manuel Ovilla, Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano, p. 33.

<sup>197</sup> Bobbio, op. cit., Tomo II, p.1197.

administrativos, organizaciones formales, partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación y todas aquellas estructuras que en sus aspectos políticos en lo que de relación con la coacción presentan... así pues... desde la perspectiva del análisis político sistémico, el estudio de la policía, entendida como seguridad pública y analizada como estructura o componente del sistema político, resulta más que legítimo." <sup>198</sup>

Por su parte Samuel González Ruiz señala que la policía es un subsistema del sistema político y funciona mediante un particular tipo de insumos que se denominan demandas consistentes en la regulación de la conducta en lo que respecta a seguridad pública y ayudas consistentes en la obediencia a la ley, los reglamentos y las normas, el resultado de estos insumos es un producto: la paz pública.

El mismo autor considera que el subsistema policial realiza una función primordial dentro del sistema político y del sistema social por los valores que intercambia como lo son en particular la protección a la vida de los individuos y a los bienes materiales de su propiedad, así como la defensa de la ley y la paz pública, ya que en general el sistema político intercambia valores tales como la coordinación de expectativas y comportamientos mediante cooperación y hábitos de obediencia así como de la vigencia de los valores de seguridad pública.

Samuel González además señala que sin embargo, la vigencia de estas expectativas es funcional, ya que se encuentra en igualdad de intercambios con los otros subsistemas, de esta manera tenemos que la disfuncionalidad o crisis de un sistema se produce cuando los productos no corresponden a los insumos, lo que hace que aumenten las demandas de los otros subsistemas, ya que de ninguna manera en el caso del subsistema de policía puede suplantar las tareas de otros subsistemas, además no puede intercambiar otros valores, ni tampoco un subsistema puede ejercer la acción masiva de todo el sistema y al revés el sistema político no puede ejercer la función del subsistema de policía el cual tampoco esta siendo funcional al conjunto de expectativas que le corresponden, ya que se romperían los principios básicos de interacción e interdependencia sistémica. <sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Almond y Powell, cit. pos., Samuel González, Seguridad Pública en México, p. 37.

<sup>199</sup> González, op. cit., p. 38.

En nuestra opinión, desde el punto de vista del análisis sistémico el complejo funcionamiento de los subsistemas del sistema social implica la existencia de una constante relación entre ellos, mediante lo cual se transmiten tanto valores como elementos negativos, estos últimos provocan disfuncionalidad o mal funcionamiento del subsistema al que pertenecen pero también de todo el sistema social. En el caso del subsistema de policía que pertenece al sistema político al recibir de los demás subsistemas elementos negativos tales como envidias, egoísmos, pasiones, corrupción, prepotencia, entre otros, provoca disfuncionalidad, esto le impide cumplir con las expectativas que le fueron encomendadas, es decir, no cumplir con los objetivos por los que fue creada.

#### **4.3.- ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN POLICIAL COMO UN MECANISMO DE EJERCICIO DEL PODER DEL ESTADO.**

Para el estudio de este apartado debemos tomar en cuenta que el poder es dominación, lo cual según Gilberto Gunebez "...es una modalidad del poder como medio específico, es la fuerza entendida como el uso o la amenaza de la violencia física...", también es dirección lo que significa que es "Una forma del poder ligado a las exigencias de la división técnica del trabajo, y su medio específico es la competencia..." y finalmente también es autoridad que es "Una modalidad del poder que se funda en un sistema de creencias compartidas...el medio específico del que se vale esta modalidad del poder son las ideologías de legitimación generadoras de consenso social."<sup>200</sup>

De acuerdo a la anterior idea y lo expuesto en el presente capítulo por poder entendemos al quehacer humano o conjunto de fenómenos sociales que establecen una relación entre grupos sociales o clases en donde uno de ellos se impone a los demás estableciendo su proyecto de dominación, cuyo objetivo es alcanzar metas comunes, en donde quien lo ejerce (Estado) posee el monopolio de la coacción para el cumplimiento de fines sociales y en donde quien lo obedece (sociedad) cumple con una obligación que le impone el orden jurídico establecido.

Como podemos apreciar el poder es el principal elemento de coacción con que cuenta el

---

<sup>200</sup> Gilberto Gunebez, cit. pos., Manuel Ovilla, Teoría Política, p. 39.

Estado, el cual lo ejerce a través de diferentes mecanismos tales como el ejercito, la burocracia, las policías, así como todos aquellos mecanismos que de alguna manera tienen relación con ésta, por ello nos atrevemos a decir que la función policial del Estado es de carácter eminentemente político.

Estos mecanismos también han sido considerados como formas de control social, lo cual es definido por Stanley Cohen como:

“...un término neutro, apto para abarcar todos los procesos sociales destinados a inducir conformidad, desde la socialización infantil hasta la ejecución pública. En la teoría y la retórica radicales, ha devenido en un término negativo para cubrir no solo el aparato coercitivo del Estado; sino también el supuesto elemento oculto en toda política social apoyada por el Estado, ya se llame salud, educación o asistencia. Los historiadores y las ciencias políticas restringen el concepto a la represión de la oposición política.”<sup>201</sup>

En este orden de ideas la función policial como mecanismo de ejercicio de poder del Estado se ha ido transformando a través de los diferentes modelos socio-políticos que ha adoptado el mencionado ente, por ello a continuación nos ocuparemos de señalar algunas de las características de cada una de estas etapas.

En la antigüedad los grupos nómadas y comunidades sedentarias tuvieron presente la idea de seguridad o protección, sin embargo, esta únicamente se manifestó en la conciencia del hombre, ya que en estas primeras organizaciones sociales solo existió un jefe encargado de dirigir al grupo y de vigilar todas las actividades que en él se desarrollaban.

En esta etapa encontramos el origen del término policía proveniente de la voz latina *politia* que significa “...el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno...” y del griego *politeia* que significa “...cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad...”<sup>202</sup> Nacif nos dice que la palabra policía encuentra su origen en dos raíces griegas; *politeia* que significa gobierno y *polis* que significa ciudad, por lo tanto puede definirse etimológicamente como el gobierno de la ciudad.

<sup>201</sup> Stanley Cohen, cit. pos., Serafin Ortiz, Función Policial y Seguridad Pública, p. 17.

<sup>202</sup> Acosta, Segundo Curso de..., p. 633.

En la edad media el hombre se organizó en feudos donde el señor feudal era la única autoridad sobre todo lo que existía en su territorio, de esta manera todos los vasallos se sometían a él a cambio de protección, para ello organizaba patrullas que recorrían sus dominios para mantener el orden y aprehender a sus enemigos.<sup>203</sup>

Sin embargo el término policía mantuvo un significado global y finalista, lejano de la comprensión contemporánea, es decir, como un sector subsidiario de la actividad del Estado, en orden sobre todo a la prevención y al castigo de la ilicitud mediante el empleo de un aparato rígido y autoritario de investigación e intervención.<sup>204</sup>

Por su parte Samuel González Ruiz considera que la idea de seguridad o protección surgió a partir de la concentración o monopolio de la coacción física en las monarquías absolutistas europeas entre los siglos XVI y XVIII que ejercía el príncipe de manera omnipotente, despótica y autoritaria sobre sus súbditos, para ello organizaba tropas destinadas a la vigilancia policiaca y defensa de los intereses de la corona.

De acuerdo con Omar Guerrero la *politeia* era para los griegos la forma establecida de gobierno, este término latinizado pasó a occidente como policía con un significado diferente; en Italia y Francia se tomó como instrumento en manos del príncipe para perseguir sus fines políticos ó cumplir con los deberes de su Estado. En Francia, la *police* "... se refería a la defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o a reconquistar los antiguos privilegios locales...". En Alemania, la *polizei* se convirtió en el instrumento del que se sirvió el príncipe para imponer su presencia y autoridad frente a las fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador por encima de él, y las clases territoriales, y por debajo una verdadera esfera soberana tanto hacia arriba como hacia abajo; por lo que, para el príncipe fue el instrumento centralizador y de justificación histórica.<sup>205</sup>

El mismo autor señala que en esta etapa la relación entre el príncipe y sus súbditos estuvo regida mediante la aceptación de pactos que consistían en otorgar a los súbditos respeto a los antiguos derechos, o sea, la libertad habitual, la inviolabilidad del domicilio, la protección de detenciones arbitrarias (*habeas corpus*), entre otros derechos, sin embargo, la seguridad se

<sup>203</sup> Sotelo, *op. cit.*, p. 45.

<sup>204</sup> Bobbio, *op. cit.*, p 557.

<sup>205</sup> Omar Guerrero, La Teoría de la Administración Pública, p. 20.

fue convirtiéndose en el fin primario del gobierno político, lo cual representó junto con la idea de soberanía la base de la fundamentación política del Estado absolutista desapareciendo de esta manera el orden político medieval.<sup>206</sup>

George Rosen sostiene que "...la finalidad del Estado absolutista no era otra que garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero deja al criterio del gobernante del Estado determinar en que consiste el mayor bienestar...el cual queda facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considere que va en provecho del interés general."<sup>207</sup>

En este sentido Serafín Ortiz señala que la seguridad del Estado absolutista tenía un interés prioritario a la seguridad de los ciudadanos, sin embargo, existía un interés superior de preservar al Estado y cuidar los intereses del rey, para ello nobleza y clero diseñaron sus específicas formas de seguridad y control social, fundamentadas en la violencia punitiva; además nos dice que es sabido que "la función de seguridad pública que realizaba el Estado absolutista a través de diversos órganos de control social se desarrolló principalmente por la Santa Inquisición y los ejércitos integrados por mercenarios extranjeros."<sup>208</sup>

Estas condiciones socio-políticas dieron lugar a la creación de la llamada Ciencia de la Policía que se definió en su inicio como el conocimiento del "arte racional de gobernar". Esta ciencia fue considerada como una de las ciencias camerales nacidas en el siglo XVI, encargadas del estudio de la administración del Estado absolutista y que constituyen el antecedente más remoto de las ciencias de la administración pública, cuya enseñanza se inició en 1752 en Viena, Austria por los alemanes Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels.

Dithmar nos dice que la Ciencia de la Policía "... enseña como mantener el sistema interno y externo del Estado, con buena policía y orden, en función de la felicidad general, agregando que la Policía es la vida y el alma del Estado...".<sup>209</sup> José von Sonnenfels incluyó dentro del amplio concepto de policía como el arte racional de gobernar a la seguridad, definiendo la Ciencia de la Policía como "aquella destinada a instituir y mantener la seguridad interna del Estado" preocupándose no solo por la administración del Estado sino también por la

<sup>206</sup> González, op. cit., p. 40

<sup>207</sup> George Rosen, cit. pos., Samuel González, Seguridad Pública en México, p 150.

<sup>208</sup> Ortiz, op. cit., p. 5.

<sup>209</sup> Guerrero, op. cit. p. 15.

protección de las personas y sus bienes.<sup>210</sup>

Las mencionadas nociones de policía tienen más relación con el concepto de conservación que con el concepto de desarrollo; por lo que el concepto que propone von Justi es más revolucionario en el cual dice "...se comprende bajo el nombre de policía las leyes y los reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tienden a afirmar e incrementar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, entre otros; atendiendo a que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas."<sup>211</sup>

Por su parte Omar Guerrero nos dice que "...la idea de policía se conservó bajo la denominación de administración...", en consecuencia nos dice que "...la policía es entendida como una tecnología gubernamental cuya finalidad es incrementar el poder del Estado, y expandir sus fuerzas para propiciar su crecimiento..."; tomando en cuenta este aspecto Bonnin definió así a la administración pública "...es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas...", de lo que explica, que como la administración, la policía es una potencia constructora que promueve el progreso del Estado ya que "...arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige convenientemente a los hombres y a las cosas..."<sup>212</sup>

Además Omar Guerrero sostiene que las ciencias camerales no tuvieron homogeneidad en Europa, ya que en esta época el Estado se encontraba en el tránsito del Estado absolutista al Estado constitucional y sobre dicha transición señala "...que el que el Estado absolutista haya sido eliminado radicalmente, de un golpe, como en Francia, o que haya sido abolido gradual y casi pacíficamente, como en España y Alemania, determina directamente el grado de rapidez de desaparición, en su caso, de la Ciencia de la Policía o de las ciencias camerales, porque éstas son las ciencias que estudian a la administración del Estado absolutista..."<sup>213</sup>

Samuel González nos dice que la desaparición de las ciencias camerales dio origen a las

<sup>210</sup> Ibidem., p. 153.

<sup>211</sup> Von Justi, cit. pos., Omar Guerrero, La Teoría de la Administración Pública, p. 22.

<sup>212</sup> Guerrero, op. cit., p. 60.

<sup>213</sup> Ibidem., p 25.

ciencias de la administración pública y produjo cambios en los conceptos de poder, sistema político y policía como el arte de gobernar para ceder paso al concepto que tendría la función de neutralizar la politicidad del poder del Estado: la administración pública, al mismo tiempo que las decisiones de gobierno y las acciones de los ciudadanos sobre el Estado se definieron como política.<sup>214</sup>

El mismo autor opina que el concepto de policía también fue neutralizado políticamente, puesto que se le ubicó en el nuevo universo socio-político en una zona técnica intermedia entre el espacio de lo administrativo (Derecho Administrativo y ciencias administrativas) y de lo jurídico (Derecho Penal e infracciones gubernativas). Como puede apreciarse, de la función policial se fueron desprendiendo las actividades relativas a las relaciones internacionales, justicia y finanzas, de tal manera que su actividad reguladora se restringió nuevamente a las condiciones internas de las ciudades para mantener el orden de las comunidades.

La mencionada transición constituyó también una adaptación al nuevo Estado Burgués de Derecho, es decir, la burguesía consolidada a lo largo de dos siglos, llegó hasta finales del siglo XVIII como la clase social poderosa que reclamaba poder político, lo cual se expresó en el orden político con la transformación del Estado absolutista al Estado liberal de Derecho a partir de la Revolución francesa de 1789 y en el orden económico con la Revolución Industrial de 1848 producida en Inglaterra.<sup>215</sup>

Por su parte Carlos Juan Bonnín, nos dice que el concepto original de policía se pervirtió en el antiguo régimen, es decir, en el régimen absolutista, por lo que él mismo afirmó que "...la policía entre los antiguos, significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad, tiranía; es decir, el miedo es la base de los gobiernos..."<sup>216</sup>

A partir de este momento histórico la forma de ejercer el poder cambió puesto que este ya no se ejerció solo por una persona sino que se distribuyó en tres funciones fundamentales

<sup>214</sup> González, op. cit., p. 30.

<sup>215</sup> Ortiz, op. cit., pp. 8-9.

<sup>216</sup> Carlos Juan Bonnín, cit. pos., Omar Guerrero, La Teoría de la Administración Pública, p.291.

ejecutiva, legislativa y judicial a través de las cuales el Estado vigilaba en forma global las actividades que en el se desarrollaban en el imperaba el “dejar hacer y dejar pasar”, es decir, el Estado otorgaba a las personas una plena y absoluta libertad, sobre todo en materia comercial, y por excepción se crearon leyes de orden público que restringían las libertades individuales.

Entre las funciones del Estado gendarme encontramos la creación de la Ley (función legislativa), la aplicación de la Ley al caso concreto (función judicial), la preservación de la seguridad interior y la defensa del Estado (funciones ejecutivas), de lo que se desprende que de esta etapa surge la función policial del Estado como actualmente la conocemos, es decir concebida como una función administrativa limitadora de los derechos de los gobernados para salvaguardar el orden público.

En el siglo XVIII desapareció el concepto de policía como referencia a un saber de gobierno y es sustituido por el de política, consolidándose la policía de orden que actúa de acuerdo con el orden jurídico y en la política se utiliza como principio la fuerza como base de su sistema el cual se somete a las leyes y actúa de acuerdo a la razón.<sup>217</sup>

Por su parte la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció en su artículo segundo que “El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, estos derechos son la libertad, la seguridad. y la resistencia a la opresión.”. A su vez la Constitución francesa de 1793 estableció que la finalidad de la policía es la seguridad y que consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades, de esta manera el concepto de seguridad en el sentido moderno es reconocido como un derecho y a la vez como una obligación del poder público, además de constituir una garantía de la libertad política de los ciudadanos y fundamento político de legitimidad del Estado moderno.<sup>218</sup>

En esta etapa surgieron algunos términos que sirvieron para fundamentar este radical cambio, entre ellos se encuentran los de soberanía, legitimidad del poder público, libertad, democracia, derechos del hombre, división de poderes, contrato social y Estado de Derecho, los cuales retomaron la idea del pensamiento político medieval de las libertades como limitantes

<sup>217</sup> Guerrero, *op. cit.*, p. 68.

<sup>218</sup> Sotelo, *op. cit.*, p. 50

del poder del monarca junto con las ideas iusnaturalistas de los derechos naturales del hombre.

Entre estos términos, cabe mencionar la importancia que tiene el contrato social de Juan Jacobo Rousseau, quien nos dice que para lograr la coexistencia social los individuos tuvieron la necesidad de acudir al pacto social que consiste en la cesión de la parte de la libertad individual para construir la libertad colectiva que proteja con igual intensidad las libertades particulares. También tenemos a la soberanía como elemento de transición, ya que esta residía en el monarca y fue trasladada al pueblo y con ello el poder para elegir al gobierno, que constituye la concepción originaria de soberanía; y finalmente surge la democracia representativa que constituye el instrumento del pueblo para elegir a sus gobernantes quienes deberán proteger aquellos valores que todo sujeto reconoce y acepta.<sup>219</sup>

De esta manera la soberanía reside en el pueblo, éste elige a sus gobernantes y a través de la participación directa de los ciudadanos instaura un Estado de Derecho, lo cual además se constituye porque los sujetos crean un conjunto de leyes para proteger los valores centrales de la sociedad moderna y de ellos se deriva un conjunto importante de bienes jurídicos que deben ser tutelados a través del Derecho.

Serafin Ortiz nos dice que "...con base en la ideología racionalista, particularmente en el contractualismo social, se erige el nuevo modelo de Estado liberal de derecho y surgen con el las instituciones que habrán de someter a los gobernados a los intereses de la burguesía,... instrumentalizada por el aparato policial y la cárcel."<sup>220</sup>

El mismo autor opina que para el sometimiento de la clase social desprovista de propiedades, la burguesía implementó una serie de sanciones a la esfera jurídica de la libertad de los gobernados, pues esta constituye el valor más importante de la modernidad; ahora bien para obligar a cumplir estas sanciones fue necesaria la aparición de una instancia que llevara a cabo estas tareas, denominada policía que sirva a quienes detentaran el poder.

Amadeu Recasens explica que la Asamblea Constituyente de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se enfrentó al reto de cambiar el aparato policial cuya condición de policía militar iba en contra de los principios en que se fundamentaba la mencionada Declaración, la cual se encargara principalmente de auxiliar a los tribunales y

---

<sup>219</sup> Ortiz, *op. cit.*, p. 10.

<sup>220</sup> *Ibidem.*, p. 17.

jueces, y que su estructura se adaptara a las ciudades, optando por convertir a este cuerpo en otro denominado *Gendarmerie Nationale*, la cual contenía reminiscencias del antiguo régimen, este cambio quedo formalizado mediante decreto aprobado por Luis XVI el 16 de enero de 1791, lo cual constituye el nacimiento de la policía moderna.<sup>221</sup>

A partir de estos acontecimientos empezaron a surgir cuerpos policíacos con estas mismas características en todas partes del mundo, entre los cuales los más conocidos se encuentran la *Scotland Yard* que es el cuerpo de policía británico fundado en 1829; la Guardia Civil de España creada en 1844; el *Federal Bureau of Investigation* (F.B.I.) creado en los Estados Unidos de América en 1908; la Organización Internacional de Policía Criminal (O.I.P.C. ó INTERPOL) que tuvo su primera sede en Austria en 1923; la *Geheime Staats-Polizei* (GESTAPO) que era la policía secreta del régimen nazi creada en 1933; el Comisariado del Pueblo para la Seguridad del Estado (N.K.G.B.) que fue la policía secreta del régimen soviético creada en 1941 y que se transformó a partir de 1946 en Ministerio de Asuntos Interiores (M.V.D.).<sup>222</sup>

En nuestra opinión la función policial del Estado deja de cumplir con la finalidad de proteger el interés general en el momento en el que se ve influenciada por los intereses del grupo en el poder que principalmente consiste en el mantenimiento de éste, utilizando como justificación el orden público para el mantenimiento del Estado de Derecho, por lo tanto en lugar de salvaguardar una convivencia social armónica, ésta se convierte en un elemento represivo de la libertad del individuo, para satisfacer los caprichos del grupo en el poder. Sin embargo, la función policial del Estado puede constituirse en el elemento armonizador del Estado y con ello contribuir al buen funcionamiento del sistema político al cual pertenece, por la importancia que tiene su actividad para la sociedad que es quien la crea y a la que debe servir.

---

<sup>221</sup> *Idem.* p. 19.

<sup>222</sup> Bobbio, *op. cit.*, tomo II, pp. 490-491.

#### 4.4.- ANÁLISIS DE LA RUPTURA DEL ESTADO DE DERECHO COMO REPERCUSIÓN SOCIO-JURÍDICA.

De acuerdo con lo expuesto en el presente capítulo no es posible concebir a un Estado sin una estrecha vinculación con el Derecho, puesto que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho; "...esto significa que superadas las etapas de violencia, arbitrariedad y despotismo, el Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas con exactitud y los abusos de las mismas puedan ser sancionados." <sup>223</sup>

Esta vinculación que existe entre los fenómenos políticos y los fenómenos jurídicos se debe en resumidas cuentas, a que por un lado la acción espontánea y energética del poder político configura la comunidad y la conduce al cumplimiento de sus fines y el Derecho por otro lado señala los causes estrictos por los cuales debe correr esa actividad y da origen a un orden estable y firme de la convivencia social, a la vez que ambos se armonizan y se complementan para el cumplimiento de sus respectivos fines y que finalmente esta relación implica un compromiso "... el de que el poder político, para mantener, en condiciones normales, el equilibrio entre la libertad y el orden normativo, se someta a este y no traspase sus mandatos. Y el de que el propio orden jurídico encarne satisfactoriamente en cada época, los valores de justicia y seguridad en que reposa la comunidad humana a la que se pretende servir." <sup>224</sup>

Serra Rojas nos dice que el hombre para lograr sus fines necesita se desarrolle en el una serie de sentimientos en torno a sus deberes con los demás asociados, es decir, es necesario que en ellos se haya formado el sentimiento del Derecho, el cual resulta de la pretensión del propio yo frente a los demás y del respeto del límite impuesto a las acciones de cada uno por una autoridad superior en el interés común, además de un ideal en el que se sustenten sus creaciones institucionales representado por la justicia social que se apoya en el bien común y sitúa al individuo con sus deberes frente a una sociedad, esta antepone el derecho de una comunidad a

<sup>223</sup> Serra, *Ciencia Pol...*, p. 204.

<sup>224</sup> *Ibidem.* pp. 205, 223.

un derecho individual, ya que además la unidad en la que basa su aplicación es el grupo social; la justicia social sujeta al individuo y a la sociedad a ciertos principios necesarios para mantener la convivencia, la cual es definida por Serra Rojas como "...aquello que reclamamos y aquello que se nos puede dar sin perjuicio de otro o de la comunidad." <sup>225</sup>

La justicia social del Estado democrático se escuda en un concepto general y ambiguo, por lo tanto no existe tal justicia, ocasionando esto la existencia de un gran abismo en el cual las instituciones políticas del Estado no tienen dirección lo que genera resultados en gran medida negativos y por lo tanto distintos a los esperados, es decir, a la satisfacción de intereses sociales; dice Serra Rojas que "...la justicia yace en lo más profundo y delicado de la vida de los pueblos y es el fruto de sus sentimientos más nobles..." así como todas las instituciones sociales creadas por el hombre.

La relación entre el individuo y la sociedad sigue un principio de sociabilidad, es decir, a partir de esta relación al individuo se le impone un complejo de sentimientos, creencias y mentalidad como las costumbres, la religión, los hábitos, el lenguaje, la conciencia de la especie, la responsabilidad, la normatividad, los estilos de vida colectiva, entre otros. La sociedad en este sentido "es una estructuración de nuestra mente, que no existe materialmente en la realidad, pero sí existe como una fuerza modeladora espiritual en nuestras propias conciencias, como fiel reflejo del grupo al que pertenecemos y del cual dependemos". <sup>226</sup> Por lo tanto, la sociedad con sus aciertos y errores puede llevar al hombre a formas políticas de convivencia, pero puede también deformar el espíritu destruyendo en él lo noble y generoso.

En otras palabras podemos decir que el Estado y sus órganos, así como la función policial son ficciones jurídicas creadas por el hombre y tienen por objeto la satisfacción de necesidades sociales, que en el caso de la función policial es preservar una convivencia social armónica y pacífica, lo cual debe regularse mediante el orden jurídico que para ello expida el Estado, sin embargo, existen causas que contribuyen a la ruptura del Estado de Derecho, lo que en particular se aprecia en el ejercicio de la función policial del Estado.

Como resultado del análisis de los dos apartados anteriores, tenemos que la función policial como parte del sistema social, en su relación con otras funciones y elementos o

---

<sup>225</sup> *Idem.*, p. 48.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 49.

subsistemas se transmiten valores, pero también pueden intercambiarse elementos negativos como la corrupción, provocando estos últimos el mal funcionamiento del sistema político al que pertenece y del sistema social que a su vez forma parte; y que la función policial como mecanismo de ejercicio del poder del Estado, en el que este último al poseer el monopolio de la coacción crea una serie de mecanismos, entre los que encontramos a la función policial, la cual en el momento en el que persigue proteger los intereses del grupo en el poder deja de satisfacer las necesidades sociales en cuanto a seguridad y protección, justificando su actividad en el orden público, y convirtiéndose en un medio de control social mediante la represión del ejercicio de los derechos del gobernado, en lugar de constituirse en un instrumento al servicio de la sociedad.

En nuestra opinión la influencia de estos factores negativos en el ejercicio de la función policial del Estado provocan que esta función no pueda cumplir cabalmente su finalidad, lo que contribuye a romper la armonía que debe existir en la relación entre el Estado y sus órganos y el Derecho. Por lo tanto, en el Estado mexicano en las actuales condiciones solo se puede hablar de un Estado de Derecho como finalidad del mismo y no como característica de éste, lo cual solo podrá lograrse en la medida en que las diferentes funciones estatales, incluida la función policial eliminen los elementos negativos que las agobia, tomando en cuenta que si un Estado de Derecho esta constituido por una serie de elementos e instituciones, entre los cuales encontramos al orden jurídico establecido por la Constitución y por las leyes que de ella emanan, el sistema de justicia, el respeto a la legalidad, el respeto a las garantías individuales, la justicia social, los mecanismos de ejercicio del poder del Estado como la función policial, la existencia de condiciones de vida, en fin, que al no funcionar adecuadamente alguno de estos contribuyen a la ruptura del Estado de Derecho.

## CONCLUSIONES

Quizás en nuestro tema resulte muy ambicioso llegar a conclusiones, sin embargo, es necesario dejar claras las ideas a las que hemos llegado como resultado del análisis de los cuatro capítulos que integran el presente trabajo, con el objeto de dar respuesta a la hipótesis planteada en la introducción, e inclusive para demostrar que la actividad de la policía preventiva no solo se ve influenciada por los factores señalados en la mencionada hipótesis, sino también por la amplitud y la ambigüedad de los términos que están íntimamente relacionados con el ejercicio de sus atribuciones, para ello decidimos que la mejor forma de expresar estas ideas es concluir en todos los apartados que consideramos son de mayor trascendencia, lo cual desarrollamos en el siguiente orden:

PRIMERA.- En muchas ocasiones la calidad de autoridad del agente de la policía preventiva se ha puesto en duda, sin embargo, el simple hecho de que el orden jurídico otorgue a estos agentes facultades para modificar la conducta de todo gobernado con el fin de adecuarla a los términos de la Ley, éstos deben ser considerados como autoridad, no así para efectos del amparo, ya que en este caso solo puede ser considerado como autoridad el órgano del cual depende que en el Distrito Federal es la Secretaría de Seguridad Pública, por ser ésta un órgano del Estado con facultades de decisión y ejecución para imponer a los particulares sus resoluciones; además los agentes de la policía preventiva aún teniendo la calidad de autoridad no emiten actos de autoridad, ya que no reúnen los requisitos antes mencionados.

SEGUNDA.- La administración pública manifiesta su actividad mediante actos administrativos, los cuales son considerados por la doctrina como una especie del genero acto jurídico, ya que contienen las características de estos últimos y adicionalmente cuentan con otras por la naturaleza misma de su actividad, de las cuales la más importante es la satisfacción del interés público, sin embargo, la actividad de los agentes de policía cuenta con algunas de estas características incluyendo esta última y adicionalmente otras por la relación directa que tienen para limitar el ejercicio de las garantías individuales.

TERCERA.- Los órganos de la administración pública llevan a cabo su actividad a través de funcionarios y servidores públicos, quienes en el ejercicio de su función cuentan con

la facultad discrecional, que consiste en la libertad de elección entre varias alternativas igualmente justas, para ello en su caso deben valorar cuando, como y en que sentido se debe ejercitar si la Ley no lo establece, y la cual tiene por finalidad dar flexibilidad a la Ley para adaptarla a circunstancias imprevistas en que concurren elementos cuya apreciación técnica no pueda ser regulada con anterioridad; en el caso de los agentes de la policía preventiva del Distrito Federal esta facultad es otorgada principalmente por la Ley de Justicia Cívica y el Reglamento de Tránsito.

CUARTA.- Queda claro que la seguridad pública es una función que esta a cargo no solo de la policía preventiva sino también de todas aquellas autoridades que tienen que ver con esta como los son las procuradurías, el Ministerio Público, los órganos jurisdiccionales como los juzgados cívicos, lo que se caracteriza por estar a cargo principalmente del poder ejecutivo, por constituir una garantía social y satisfacer una necesidad de interés público que es en particular salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos; por su parte la seguridad jurídica es una actividad a cargo del poder judicial, esta constituye una garantía individual y satisface un interés particular que es crear certidumbre jurídica en los individuos respecto a su persona, bienes y derechos.

QUINTA.- El estudio de las infracciones en ocasiones es confundido entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal, y en ocasiones son denominadas delitos leves, sin embargo, existen grandes diferencias entre infracciones y delitos, ya que tienen una naturaleza jurídica diferente aún siendo ambos especies del género ilícito, en donde las primeras solo afectan el buen funcionamiento administrativo del Estado y los segundos afectan tanto intereses particulares como públicos, a ambos les corresponde una sanción distinta, y por último la competencia para conocer la comisión de infracciones le corresponde al poder ejecutivo y en el caso de la comisión de delitos le corresponde al poder judicial y por excepción al poder ejecutivo.

SEXTA.- La doctrina administrativa mexicana está cometiendo una grave omisión al no contemplar el estudio del Derecho de Policía como una rama autónoma del Derecho Administrativo, pues para ello no basta la existencia de legislación sobre policía, órganos jurisdiccionales y la actividad de cuerpos de policía, sin embargo, estos elementos pueden utilizarse para determinar la autonomía de esta rama del Derecho Administrativo, que se

encargue del estudio de la relación de la actividad de los agentes de policía y los particulares, así como de la definición de los diferentes términos que intervienen en dicha relación, para que con ello se establezca claramente cual es la esfera jurídica de ejercicio y los límites de cada uno, y con ello además se determinen criterios precisos para el ejercicio de la facultad discrecional que les otorga el orden jurídico a los agentes de policía en sus atribuciones.

SEPTIMA.- Como se puede apreciar a lo largo del presente trabajo el término policía no se refiere únicamente a la actividad de los cuerpos de policía, sino que en el fondo también constituye una actividad legislativa del Estado para limitar el ejercicio de las garantías individuales en aquellos casos en los que considera que puede alterarse el orden público, y que vigila su cumplimiento mediante los diferentes cuerpos de policía con que cuenta la administración pública, por ello nosotros consideramos que en su conjunto estas actividades constituyen la función policial del Estado.

OCTAVA.- No cabe duda que el ejercicio de la actividad de la policía preventiva se presta bajo la forma de un servicio público, ya que esta contiene todas las características de los de su clase, puesto que esta dirigida a salvaguardar el orden público, lo que constituye una necesidad social que a su vez tiene derecho todo individuo, la cual se ejerce conforme a la Ley en forma permanente y constante, es una obligación del Estado que permanece por existir la necesidad de establecer un orden social, que sufre cambios conforme a los factores que la rodean y se presta en forma gratuita.

NOVENA.- Ni la doctrina, ni la legislación, ni la jurisprudencia cuentan con una definición lo suficientemente clara como para determinar el alcance del término orden público, sin embargo, en nuestra opinión, debido a la amplitud que este término presenta debe de utilizarse únicamente para identificar a la finalidad del Estado que consiste en el mantenimiento de la pacífica convivencia social para garantizar la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad, y que satisface mediante el ejercicio de la fuerza en contra de todo acto u omisión que intente perturbar este estado de cosas, ya que como atribución de la policía preventiva se convierte en una cláusula en la que se le otorga la facultad discrecional.

DECIMA.- El acto de policía debe ser estudiado por el Derecho Administrativo a través del Derecho de Policía como una especie del género acto administrativo, que establezca claramente su esfera jurídica y su límite frente al ejercicio de las garantías individuales, pues su

existencia es evidente por la actividad que realizan los agentes de policía, para ello no es suficiente la existencia de cuerpos de policía, legislación sobre policía y órganos jurisdiccionales, ya que su actividad limitadora de las garantías individuales de los gobernados constituye una delicada atribución que tienen a su cargo los agentes de policía, motivo por el cual proponemos su definición entendiéndolo como la manifestación del agente de policía en ejercicio del conjunto de facultades discrecionales y coactivas con que cuenta para vigilar el cumplimiento de los límites impuestos por la Ley a las garantías individuales de todo gobernado con el fin de salvaguardar el orden público.

DECIMA PRIMERA.- La administración pública cuenta con un conjunto de cuerpos de policía para ejercer la función policial, en el Distrito Federal la Ley distingue como cuerpos de seguridad pública a la policía preventiva y a la policía complementaria, así como a la policía (antes judicial); sin embargo, la legislación administrativa además contempla la existencia de una serie de cuerpos de policía especial en las diferentes ramas de la administración pública, los cuales se encuentran distribuidos en todas las entidades federativas de acuerdo a sus necesidades y que tienen la misma finalidad que los primeramente mencionados que es salvaguardar el orden público; este conjunto de cuerpos de policía cada vez más va en aumento por la incapacidad de atender las necesidades sociales que tienen a su cargo satisfacer, ya que están integrados por agentes de policía escasamente preparados, lo que produce una baja calidad en el servicio con un mayor consumo de recursos.

DECIMA SEGUNDA.- La organización e integración de los diferentes cuerpos de policía con que ha contado el Distrito Federal a lo largo de la historia ha estado determinado por los acontecimientos socio-políticos que ha sufrido nuestro país, tales como el crecimiento de la población, el establecimiento de la colonia española, la independencia, la reforma, las dictaduras, la revolución, las intervenciones armadas extranjeras, los cambios de gobierno, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la organización administrativa; todo esto ha generado factores que afectan el ejercicio de la actividad de los cuerpos de policía, como lo es el excesivo cambio de la legislación en esta materia, la falta de continuidad de políticas efectivas en materia de seguridad pública, el insuficiente subsidio estatal, la falta de actualización en medidas policíacas, la militarización y la corrupción policial, la desmedida proliferación de cuerpos

policíacos, las malas condiciones laborales, la falta de capacitación y de equipo, así como los inadecuados sistemas de selección.

**DECIMA TERCERA.-** En la actualidad la policía preventiva del Distrito Federal forma parte de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual se ubica como una dependencia de la administración pública centralizada en esta entidad, la cual ya no tiene a su cargo las actividades de investigación y persecución de los delitos y de la actividad de vialidad salvo aquellas que se refieren a la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones al Reglamento de Transito; además entre los avances en materia de seguridad pública en el Distrito Federal se cuenta con la creación de juzgados cívicos, el establecimiento de nuevas jerarquías de mando operativo en la policía preventiva y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Finalmente este cuerpo de policía se rige por los artículos 21 y 122 constitucionales, así como por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Reglamento Interior de la Administración Pública, la Ley de Seguridad Pública, el Reglamento de la Policía Preventiva, la Ley de Justicia Cívica y el Reglamento de Tránsito, entre otras disposiciones.

**DECIMA CUARTA.-** El establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública a unos meses de finalizar el presente sexenio, aún representa una promesa para establecer las bases de la carrera policial ya que, en el caso de la policía preventiva con el actual sistema de selección todavía han ingresado muchos policías con escasos estudios, con antecedentes penales y con una mínima calidad moral, lo que provoca la rotación de elementos nocivos entre los diferentes agrupamientos, así como la comisión de delitos como la privación ilegal de la libertad, los ataques a las garantías de libertad de expresión y de reunión, los abusos de autoridad, las lesiones, las amenazas, el allanamiento de morada, entre otros delitos contra los gobernados.

**DECIMA QUINTA.-** La policía preventiva tampoco cuenta con un adecuado sistema de capacitación puesto que no ha logrado profesionalizar a sus elementos, pues éstos no cuentan con los conocimientos suficientes para el ejercicio de su actividad, prueba de ello es que la preparación promedio con que cuentan es de primaria y con un curso básico de ingreso, por lo tanto no tienen ni idea de los alcances y límites de sus atribuciones y de las garantías

individuales de los gobernados, con lo que ponen en peligro su propia integridad, provocando que la prestación del servicio de policía sea de baja calidad y que la limitación arbitraria de garantías individuales sea una practica cotidiana pues no cuentan con un criterio ni jurídico ni ético para el ejercicio de sus atribuciones.

DECIMA SEXTA.- Los agentes de la policía preventiva en materia laboral se encuentran sujetos al régimen jurídico-burocrático los cuales tienen los derechos y obligaciones que establece el artículo 5º. constitucional y la Ley Federal del Trabajo, además a las prestaciones que otorga el ISSSTE y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, así como todas aquellas prestaciones que otorgue el Gobierno del Distrito Federal a los servidores públicos de esta naturaleza, lo cual debe ser satisfecho de acuerdo a las posibilidades de los tres niveles de gobierno tomando en cuenta los criterios de calidad y riesgo de su actividad; estas condiciones según la Ley pueden mejorarse entre más preparados se encuentren los agentes de policía, lo que les asegura ascender en la escala jerárquica; sin embargo, la mejoría de la situación económica y laboral de este cuerpo de policía no ha llegado aún a sus bolsillos y a su familia, lo que provoca que los agentes de la policía preventiva salgan a las calles buscando completar sus bajos salarios mediante la provocación del soborno y la intimidación.

DECIMA SEPTIMA.- Los códigos de ética policial que regulan la conducta de los agentes de la policía preventiva, establecen que su actividad debe regirse con apego a valores morales, con un espíritu de servicio y una actitud de respeto a la legalidad, observando en toda actuación un trato digno a los gobernados, sin embargo, su aplicación esta rebasada por los resultados que tiene su actividad, pues la inexistencia de una política de gobierno que se preocupe por el trato que de la autoridad policiaca a los individuos, así como de una seria actividad sancionadora de su conducta, provoca que se cometan con mucha frecuencia abusos, agresiones y malos tratos contra los gobernados, convirtiéndose estas disposiciones solo en reglas de buena conducta.

DECIMA OCTAVA.- El fenómeno de la militarización de la policía preventiva, es decir, la existencia de elementos de tipo militar en su organización, confunde su actividad, pues mientras la policía civil solo busca salvaguardar el orden público dentro de cada población mediante la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos de policía, las fuerzas armadas por su parte tienen por objeto salvaguardar la soberanía exterior del Estado y por excepción

garantizar la seguridad interior solo en aquellas ocasiones en que sea rebasada la capacidad y los recursos de los cuerpos de policía civiles, sin embargo, se insiste en vincular la actividad de la policía preventiva con la actividad del ejército con la intención de mejorar la prestación del servicio de policía en lugar de resolver sus deficiencias, lo que en la actual situación de la institución policial solo provoca el fomento de la prepotencia de los agentes de policía en el ejercicio de sus atribuciones.

DECIMA NOVENA.- Entre los fines del Estado se encuentra el de salvaguardar una convivencia social pacífica y armónica, lo cual satisface a través de la función policial que en su parte administrativa es a los agentes de policía a quienes les corresponde vigilar y hacer cumplir las limitaciones que establecen los reglamentos de policía a las garantías individuales, las cuales por el simple hecho de pertenecer a la administración pública gozan de la facultad discrecional en el ejercicio de sus atribuciones, la cual no exige que la motivación o adecuación que se haga del caso concreto al marco legal sea exacto, lo que representa una excepción al principio de legalidad, pero esto no significa de ninguna manera que sus actos estén exentos de un control jurisdiccional, por lo tanto, el ejercicio de la mencionada facultad representa un amplio campo de acción que no tiene límites bien definidos y en donde los agentes de policía pueden aplicar su criterio personal, lo que en las actuales circunstancias provocan la comisión de una serie de arbitrariedades, ya que en especial no cuentan con una capacitación que les otorgue los conocimientos para el ejercicio de sus atribuciones, ni con una conciencia ética con la que deben actuar.

VIGESIMA.- En la Constitución Federal se otorga a todo individuo un conjunto de garantías individuales, las cuales no pueden ser suspendidas ni limitadas sino en los casos y con las condiciones que establece la misma Constitución, este conjunto de derechos constituyen una serie de autolimitaciones que se impone el propio Estado con el fin de que el individuo realice libremente sus actividades pero sujetándose a las limitaciones que establece el orden jurídico, quien para ello debe tomar en cuenta el derecho que tienen los demás individuos, así como aquellos intereses relacionados con la sociedad para la protección del orden público, ya que el derecho de una persona concluye donde empieza el derecho de otra; en el caso de la policía preventiva estas limitaciones las podemos encontrar establecidos en los reglamentos de policía en materia de seguridad y tránsito.

VIGESIMA PRIMERA.- La Constitución Federal y los reglamentos de policía otorgan la facultad discrecional a los agentes de policía en el ejercicio de las atribuciones a través de fórmulas o cláusulas como orden público, moral, derechos de tercero, dignidad, que en el caso de la policía preventiva por los deficientes sistemas de selección y capacitación, las pésimas condiciones economico-laborales, la escasa difusión de una cultura moralizadora, así como la militarización y la corrupción policiaca, entre otros factores como la falta de continuidad de políticas efectivas en materia de seguridad pública y el insuficiente subsidio estatal a esta actividad, lo que provoca que en muchas ocasiones los agentes de policía limiten en forma arbitraria las garantías de libertad de expresión, reunión y transito; es decir, la facultad discrecional con que cuentan los agentes de policía en sus atribuciones representa un amplio campo de actuación en donde cometen un elevado número de limitaciones arbitrarias al ejercicio de las garantías individuales por no contar con adecuadas condiciones de índole administrativo, operativo, subjetivo, económico y laboral para el ejercicio de su actividad.

VIGESIMA SEGUNDA.- La función policial es una institución política creada por la sociedad para garantizar una convivencia social armónica y pacífica, es decir, surge como el elemento político armonizador del Estado que satisface una necesidad social, sin embargo, la presencia de factores como la corrupción, la prepotencia y la persecución de intereses distintos a los sociales, convierten a esta función en una actividad que impide el establecimiento de un orden en el que se satisfagan los intereses sociales mediante el ejercicio de las actividades estatales reguladas por el orden jurídico.

VIGESIMA TERCERA.- En el ejercicio de la función policial del Estado pueden intervenir factores tanto positivos como negativos de otras actividades estatales por el simple hecho de formar parte del sistema político que a su vez forma parte del sistema social, ya que en su funcionamiento se intercambian estos factores como consecuencia natural de todo sistema, pues estos complementan recíprocamente la actividad de los demás elementos que forman parte de los diferentes subsistemas, los cuales tienen como fin común la satisfacción de las necesidades sociales y en donde los mencionados factores pueden ayudar a satisfacer este fin, pero también como se dice en teoría de sistemas pueden provocar disfuncionalidad o mal funcionamiento, en este caso del subsistema político y a su vez del sistema social por la interrelación que existe entre los subsistemas que forman este último, esta situación se aprecia

con mayor claridad en la función policial por constituir el elemento que tiene por objeto salvaguardar el orden público.

VIGESIMA CUARTA.- La función policial del Estado tiene un origen eminentemente político, ya que es un mecanismo a través del cual el grupo en el poder obtiene el control social mediante el ejercicio del poder coactivo que le otorga la sociedad para su protección en todas las actividades de la administración pública, sin embargo, la presencia de intereses distintos a la protección de los intereses sociales como lo es la protección o mantenimiento del poder convierte a este elemento en un mecanismo de represión social para la satisfacción de los caprichos del grupo en el poder y por lo tanto en un factor negativo que obstaculiza el buen funcionamiento del sistema político al cual pertenece.

VIGESIMA QUINTA.- El establecimiento de un Estado de Derecho implica la existencia de una convivencia social pacífica y armónica y en consecuencia una sana relación de toda la actividad estatal y el cumplimiento de la Ley, en la que exista un adecuado orden jurídico, una eficiente administración de justicia, respeto a la legalidad y a las garantías individuales, adecuadas condiciones de vida y sobre todo una eficaz función policial, sin embargo, la intervención de factores como la corrupción de otras actividades estatales y la persecución de intereses distintos a los sociales convierten a esta función en un elemento que contribuye a romper el Estado de Derecho, ya que esta no cumple con lo que establece el orden jurídico.

## **PROPUESTAS**

La sociedad tiene interés en que la actividad de todo cuerpo de policía se lleve a cabo con un absoluto respeto al ejercicio de las garantías individuales y con ello salvaguardar el Estado de Derecho, en nuestra opinión para lograr esta situación en el caso de la policía preventiva es necesario combatir las causas que lo obstaculizan, sin embargo, cada vez que el gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, o peor aún el gobierno federal, tratan de resolver el problema se limitan a comprar equipo, a “moralizar” a la policía mediante su militarización, a crear nuevos operativos, o a crear nuevos cuerpos policiacos como es el caso de la policía federal preventiva, lo cual solo representa una solución temporal sin que se diseñe y se ponga en práctica una política específicamente en materia de policía que tenga metas a corto, mediano y largo plazo.

En nuestra opinión pueden combatirse las mencionadas causas mediante el fortalecimiento del sistema de selección con mecanismos que sean totalmente confiables para conocer principalmente los antecedentes penales de todos los aspirantes, a quienes también debe aplicárseles un examen de conocimientos; una vez seleccionados deben ser capacitados en forma profesional, es decir, para el ejercicio de su actividad deben contar con conocimientos sobre el contenido y la aplicación de los diferentes ordenamientos que tienen a su cargo hacer cumplir, así como de las garantías individuales con que cuenta todo gobernado y de los límites a las mismas que establecen la Constitución Federal y los reglamentos en esta materia.

Además para mejorar las condiciones económicas y laborales de los agentes de la policía preventiva antes de destinar un mayor subsidio estatal a esta actividad debe existir una buena administración de los recursos económicos y humanos, lo cual es necesario puesto que al existir menos policías con una mayor preparación merecen una mejor remuneración; simultáneamente debe establecerse un sistema eficaz que sancione la conducta con la que los agentes de policía se conducen frente a los particulares y con ello se cumplan los códigos de ética policial; además deben desaparecer las viejas prácticas que se han llevado a cabo al interior de este cuerpo de policía como el de vincular la actividad de la policía civil con la del ejército, mediante la creación de una mística propia de la policía preventiva.

Tenemos bien claro que la solución al presente problema no solo se encuentra en el aspecto legal, sin embargo, este constituye gran parte de su solución, ya que por lo que se refiere a la limitación arbitraria de garantías individuales y en particular de las de libertad de expresión, reunión y tránsito, se necesita urgentemente que se establezca en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal el cuando, como y en que sentido los agentes de la policía preventiva deben actuar, ya que la facultad discrecional que les otorga esta Ley deja a su criterio la limitación de las mencionadas garantías, lo que en las actuales condiciones pone en peligro su libre ejercicio.

Adicionalmente a lo anterior consideramos necesario crear una cultura policiaca en la sociedad, es decir, que a través de la educación primaria, secundaria y preparatoria se den a conocer los deberes y derechos que tiene todo individuo en la vía pública; y finalmente como ya no es posible seguir especulando con la actividad de la policía y su relación con los particulares, también resulta urgente la creación del Derecho de Policía como una rama autónoma del Derecho Administrativo que le corresponda el estudio del acto de policía, así como el establecimiento de criterios precisos para el ejercicio de las atribuciones de los agentes de policía y para definir los términos que más relación tienen con el ejercicio de estos actos, y en su momento crear en las escuelas y facultades de Derecho, así como en los institutos de formación policial la materia de Derecho de Policía.

Por último para el combate de los factores que influyen en la función policial del Estado y que ocasionan la ruptura del Estado de Derecho como la corrupción y la satisfacción de intereses distintos a los sociales, es necesario revisar el funcionamiento de todos los órganos del Estado, lo cual puede iniciarse aprovechando el cambio de gobierno que próximamente experimentará nuestro país, y con ello eliminar todas aquellas practicas añejas y anticuadas manejadas todavía en la actualidad por el partido en el poder, incluyendo la actividad de los cuerpos de policía y sobre todo de la policía preventiva, por ello depositamos toda nuestra confianza en la siguiente administración en la que debe mejorarse la prestación no solo del servicio de policía, sino de todos los servicios públicos, y en general la actividad de la administración pública y de la administración de justicia, además de mejorarse las condiciones de vida en un ambiente de respeto a la legalidad, tanto por parte de los órganos del Estado como de los gobernados.

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN

### I.- FUENTES BIBLIOHEMEROGRAFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso; décimo primera edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo; segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial; volumen I, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- AGRAMONTE, Roberto D. Principios de Sociología; primera edición, Editorial Porrúa, México, 1965.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado; tercera edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1997.
- AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología; decimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo; tomo II, segunda edición, Editorial Trillas, México, 1990.
- BARATTA, Alessandro. Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal (Introducción a la Sociología Jurídico-Penal); traducido por Alvaro Bunster, tercera edición, Siglo XXI Editores, México, 1991.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo; tomo IV, sexta edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1965.
- BOBIO NORBERTO, Nicola Mattecci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política; traducido por Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Marcano Martí y Jorge Tula, tomos I y II, séptima edición, Siglo XXI Editores, México, 1994.
- BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones; decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales; trigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental; segunda edición, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1982.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal; trigésima séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- CHAVEZ OROZCO, Luis. Historia de México; tomo II, primera edición, Editorial Patria, México, 1934.
- COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; novena edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- DE LA PAZ ORELLANA, María. "Seguridad Pública" en: Revista Tiempo; número 2690, México, septiembre 1997.
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal; tomo II, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
- Diccionario Jurídico Mexicano; tomos II, III y IV, cuarta edición, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- El Derecho en México. Una visión de conjunto; tomo I, primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México; tomo II, primera edición, Editorial Polis, México, 1938.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (servicios públicos); segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo; vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. Primer Curso; décima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- GARCÍA OVIEDO CARLOS y Martínez Useros Enrique. Derecho Administrativo; Tomo I, novena edición, Editorial E.L.S.A., Madrid, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo; décima edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1992.
- GOMEZ DE CERVANTES, Gonzalo. La vida económica y social de la Nueva España al

finalizar el siglo XVI; primera edición, Pro Editorial Antigua Porrúa, México, 1944.

GONZÁLEZ RUIZ SAMUEL, López Portillo Ernesto y Yañez José A. Seguridad Pública en México (problemas, perspectivas y propuestas); primera edición, Editorial U.N.A.M., México, 1994.

GUERRERO, Omar. La Teoría de la Administración Pública; primera edición, Editorial Harla, México, 1986.

HARDOY, Jorge Enrique. "La Constitución de las ciudades de América Latina a través del tiempo" en: Revista Vivienda. INFONAVIT, volumen 3, número 1, México, 1978.

HERRENDORF, Daniel E. El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos; Tomo II, primera edición, Editorial INACIPE, México, 1990.

ISLAS BUSTAMANTE, Nicolás. Colección de Leves y Disposiciones Gubernativas, Municipales y de Policía; tomo II, sexta edición, Editorial Paz, México, 1980.

KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad; primera edición, Editorial U.N.A.M., México, 1980.

KOHLER, J. "El Derecho de los Aztecas" en: Revista de Derecho Notarial. Colegio de Notarios del Distrito Federal A.C., año XIII, número 35, México, 1969.

LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano; primera edición, Editorial Porrúa-U.N.A.M., México, 1997.

LINARES, Juan Francisco. Poder Discrecional Administrativo; primera edición, Editorial Abelero-Perrot, Buenos Aires, 1958.

LÓPEZ ROSADO, Diego G. Los Servicios Públicos de la Ciudad de México; Tomo I, primera edición, Editorial Porrúa, México, 1976.

-----Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal; primera edición, México, Secretaría de Seguridad Pública, 1995.

MARROQUI, José María. La Ciudad de México; tomo III, primera edición, Editorial Jesús Martínez, México, 1929.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer y Segundo Cursos; tercera edición, Oxford University Press México S.A., México, 2000.

NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de México; primera edición, Editorial Socicultur-D.D.F., México, 1986.

- OROZCO Y BERRA, Manuel. **Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854**; primera edición, Editorial Diana, México, 1980.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín. **Función Policial y Seguridad Pública**; primera edición, Editorial McGraw-Hill, México, 1998.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel. **Teoría Política**; tercera edición, Ediciones del Autor, México, 1992.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel. **Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano**; primera edición, Editorial U.N.A.M., México, 1993.
- OLIVERA TORO, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**; séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- PRATT FAIRCHILD, Henry. **Diccionario de Sociología**; decimoprimer edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Reflexiones y Apuntes sobre la Ciudad de México**; primera edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, Departamento del Distrito Federal, 1984.
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (Antecedentes histórico-jurídicos y texto vigente)**; tercera edición, México, Departamento del Distrito Federal, 1984.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. **Criminología**; decimaprimer edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo. **Ética**; trigésimotercera edición, Editorial Grijalbo, México, 1969.
- SANDOVAL ULLOA, José G. **Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública**; primera edición, Secretaría de Gobernación, México, 1997.
- SENIOR, Alberto F. **Sociología**; decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Ciencia Política**; decimacuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**; decimanovena edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- SOTELO REGIL, Luis F. **Policía Profesional**; primera edición, Editorial Limusa, México, 1989.

- TORNER, Florentino M. Resumen Integral de México a través de los siglos; tomo III, primera edición, Compañía General de Editores S.A., México, 1964.
- TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las constituciones políticas de México; segunda edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991.
- TORRES ESCAMILLA, Juan. El Régimen Policial y de Justicia en la Ciudad de México; primera edición, Editorial S.E.P., México, 1984.
- TORRES ESCAMILLA, Juan. Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México; tomos I, II, III, primera edición, Secretaría de Seguridad Pública, México, 1985.
- VILLALPANDO, Cesar José Manuel. Introducción al Derecho Militar Mexicano; Editorial Miguel Angel Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 1991.

## II.- FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 11 de diciembre de 1995.
- Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada el 4 de enero de 1999.
- Ley Orgánica del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada el 26 de diciembre de 1986.
- Ley Orgánica de la Armada de México, publicada el 26 de diciembre de 1984.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 28 de diciembre de 1963.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 30 de diciembre de 1994.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1995.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 30 de abril de 1996.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado el 17 de julio de 1996.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 29 de agosto de 1931.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada el 19 de julio de 1993.

Código Penal para el Distrito Federal, publicado el 14 de agosto de 1831.

Ley de Transporte del Distrito Federal, publicada el 20 de diciembre de 1995.

Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada el primero de junio de 1999.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, publicado el 30 de noviembre de 1999.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado el 6 de julio de 1984.

Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado el 27 de julio de 1993.

Reglamento del Estado Mayor Presidencial, publicado el 4 de abril de 1986.

Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicada el 14 de enero de 1986.

Reglamento General de Deberes Militares, publicado el 10 de noviembre de 1936.

Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado el 26 de mayo de 1988.

Reglas para el establecimiento y operación del Sistema de Carrera Policial del Distrito Federal, publicadas el 18 de marzo de 1994.

### **III.- DOCUMENTOS OFICIALES**

Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), publicado el 31 de mayo de 1995.

Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000), publicado el 18 de julio de 1996.

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal (1995-2000), publicado el 28 de noviembre de 1995.

Programa de Prevención del Delito, aprobado el 4 de noviembre de 1996 por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de diciembre de 1948 que contiene el Decreto por el

que se creó la Comisión Técnica Consultiva de la Policía del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993 que contiene el Decreto por el que se reformó entre otros el artículo 122 constitucional.

Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994 que contiene el Decreto por el que se adicionaron tres párrafos al artículo 21 constitucional.

Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de febrero de 1996 que contiene el Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de julio de 1996 que contiene el Decreto por el que se reformó entre otros el artículo 122 constitucional.

Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, no. 80, agosto 1994, tesis VI, 2ª.J/ 286, p. 61.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª. época, no. 75, 8ª. parte, p. 122.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª época, volumen LV, p. 17.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 6ª época, volumen LVII, p. 65.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, 8ª. época, Tomo V, p. 28.

Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública de fecha 2 de octubre de 1995.

Iniciativa de reforma al artículo 122 constitucional de fecha 17 de noviembre de 1997.

Comparecencia del secretario de Seguridad Pública de fecha 6 de octubre de 1998.