

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

Policia Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/5bz000d6>

Author

Yañez, Arturo

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-6039, 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

Policia Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior

by

José Arturo Yáñez Romero
El Colegio Mexiquense
arturoya@avantel.net

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: Para explicar la singularidad del modelo de policía mexicana y sus nebulosidades jurídicas y su ineficacia institucional, se ensaya aquí la hipótesis que señala la presencia del modelo de seguridad interior previsto en la Constitución de Cádiz (1812) como paradigma constitucional de la actual confusión conceptual de la función policial tanto en la Constitución federal mexicana como en las Constituciones de seis entidades de la región central de México. Sin tener una potestad específica como fuerza pública, ni como policía investigadora, la policía preventiva mexicana obedece más al tipo de policía administrativa pero sin las funciones de tal ni las de una institución a cargo de la seguridad interior. Estos componentes explican los incumplimientos de expectativas ciudadanas que la señalan como policía anticriminal o como una fuerza pública, así como el saldo negativo en un comparativo con cualquier policía del mundo.

Policia Preventiva en la Región Central de México y el Modelo Gaditano de Seguridad Interior ¹

By José Arturo Yáñez Romero ²
El Colegio Mexiquense

1.1. Condicionamiento Jurídico de la Policía

La institución de la policía preventiva, como parte de la administración pública, es un órgano administrativo cuya organización estructura y actividad están instituidas por la potestad que le confiere el ordenamiento jurídico. La administración pública y sus órganos son un poder jurídico dotado de prerrogativas. “La indicada potestad debe haber sido atribuida expresamente por norma de rango legal, en el supuesto de que su ejercicio determine la imposición de deberes o la limitación de los derechos e intereses de los administrados”(Escuin, 2001:105).³

Por tanto, la policía es una materialización del poder público y sus actos son actos jurídicos; siempre que su teleología esta señalada en la normatividad específica y, en última instancia, al igual que cualquier otra función pública, contribuye así al mantenimiento de las garantías y derechos ciudadanos.⁴ Esta finalidad política determina su organización y facultades específicas. Si desde el punto de vista del derecho administrativo “a toda *función jurídica* corresponde una *organización*, y la totalidad del orden jurídico, como orden de funciones, constituye al mismo tiempo, un orden de órganos”⁵, debe ser, entonces, intrínseco el vínculo determinante entre la legalidad y la organización policial, entre la función y su ejecución, entre la expectativa jurídica y la expectativa ciudadana.

Por ello las instituciones policiales son órganos administrativos jurídica y técnicamente especializados, constituidos por facultades que deben realizar a través de la ejecución de determinadas acciones, conductas y procedimientos. El contexto jurídico y la acción de los servidores públicos de los órganos policiales regidos por ese conjunto de leyes constituye el principio de legalidad, principio que forma parte esencial del elenco constituyente del Estado

¹ El objetivo en este texto es determinar los grandes lineamientos jurídicos del modelo policial preventivo mexicano a partir del análisis de una muestra de leyes de 6 estados de federación mexicana, incluyendo al Distrito Federal, así como del texto de la Constitución Federal. Se solicita a los lectores del presente avance de investigación no citarlo literalmente debido a su carácter de trabajo en proceso. En este texto no se menciona a la Policía Federal Preventiva pero posteriormente será incluida en los análisis.

² Profesor investigador de El Colegio Mexiquense y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, doctor en ciencias penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y doctor en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana; coordina el Programa de Investigación Interdisciplinaria en Riesgos Sociales y Seguridad Pública en el mismo Colegio Mexiquense.

³ Escuin Palop, Vicente. *Elementos de Derecho Público*, Madrid, Tecnos, 2001

⁴ Constitución Política de los EUM: Artículo 39. [...] Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...] Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores [...]. En rigor teórico debe decirse que son entidades regidas por el Derecho Público que “es el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con carácter de autoridad” (Acosta, M, *Compendio de Derecho Administrativo (parte general)*, México, Porrúa, 2001: 16.

⁵ Adolfo Merkl, *Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1980.

de Derecho.⁶

No debe entenderse la noción de legalidad o de estado de derecho como la simple existencia de leyes, sino al papel dinámico que adquieren en su aplicación; ni a la administración pública y la administración de policía como conjunto de oficinas que realizan “papeleo”, sino como aparato de gestión y realización eficaz de sus deberes jurídicos en beneficio de la ciudadanía.⁷

Así al conjunto de la actividad del poder público y sus órganos, que es llamada desde el punto de vista de las ciencias administrativas gestión, desde el punto de vista del derecho público referido al poder ejecutivo, se la llama acto cuya realización implica tanto la actuación a través de emisión de reglamentos, actas, certificados, títulos, etc., así como aquellas actuaciones que implican el cumplimiento de operaciones materiales⁸ (desde luego sin perder de vista el concepto de acto administrativo).

“La actuación pública requiere de estar justificada en una ley previa, la potestad pública está sometida a la ley y es creada por ella; la actividad administrativa consiste no sólo en la <ejecución> de la ley, sino en realizar los fines públicos materiales, dentro de los límites de la misma. La discrecionalidad como un espacio de decisión <libre> de la administración sólo es concebible dentro de la ley. La legalidad es condición de validez de los actos. De esta suerte, la función de los órganos y la actuación de los servidores deberá tender a la eficiencia, ser eficiente, no porque la eficiencia tenga una virtud *per se*, sino porque es legal. Sea como criterio de orientación de conductas o de obligación, la eficiencia no es una <conducta debida> fuera de la ley. La eficiencia fuera de la ley es simplemente una conducta ilegal.” (Roldán, 2002: 21)⁹

Indiscutiblemente el Estado es quien tiene la titularidad coactiva (directa e indirecta) para dar eficacia a sus distintas facultades, así como para el cumplimiento de otras potestades estatales. La fuerza regulada, dirigida e incluso limitada por medio de normas jurídicas, además de estar monopolizada por el Estado, es lo que aquí llamamos fuerza pública. Pero debe considerarse, para efectos de este texto, que la fuerza pública y su expresión específica adquiere dos modalidades: aquella fuerza material que se impone en la aplicación de sanciones tanto administrativas como penales y/o en ejecución de todo tipo de resoluciones judiciales. “La otra expresión, la que interesa aquí es la coacción administrativa utilizada –sin la intermediación de los órganos judiciales- inmediatamente sobre los particulares, sus bienes

⁶ García de Enterría y Fernández Rodríguez encuentran el sentido originario del principio de legalidad en la necesidad de que <<toda acción singular del poder esté justificada por una Ley previa>> (Rivero, 2000: 92)

⁷ Gestión como “conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo” (Medina, A. 1993: 25).

⁸ “Las funciones estatales pueden definirse como potencia o posibilidad, y como acto o realización. Desde el primer punto de vista, son categorías de poderes atribuidos por el Derecho positivo a un órgano o conjunto de órganos estatales para fines de interés general; desde el segundo, son actividades atribuidas por normas jurídicas a un órgano o conjunto de órganos estatales, cumplidas ejerciendo poderes conferidos por el Derecho positivo para fines de interés general” (Cajarville-Peluffo, Juan Pablo. 2002: 300-3301) *Sobre “funciones” y “cometidos” del Estado*, Alegatos, # 51, UAM-A, México D.F. pp. 287-304.

⁹ Roldán Xopa, José. *Eficiencia y Eficacia en la Administración*, La Revista Mexicana de Derecho Público # 4, octubre, México, ITAM 2002

o actividades y sin que, en ocasiones medie previo acto de requerimiento o, cuando exista, se presente con una forma no procedimentalizada... es la Policía el instrumento principal de la coacción administrativa... La policía se caracteriza porque en todo momento puede recurrir a la fuerza para prevenir o reprimir la violación de la <reglas del grupo, si fuere preciso con intervenciones coactivas>” (Agirreazkuenaga, 1990: 30-31)¹⁰

1.2. Predeterminaciones Jurídicas

Como función básica del Estado la definición de las modalidades y órgano que puede aplicar la fuerza, la policía no está contemplada constitucionalmente, pero tampoco se definen sus funciones. Lo que encontramos en la Constitución es el supuesto de que ya existe. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe definición de las funciones o atribuciones específicas de la función policial. Desde la perspectiva constitucional se desprende que la actuación de las instituciones policiales se rige por cuatro principios (Art. 21), que, ningún extranjero puede servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública (Art. 32); que el congreso es quien expide leyes para su coordinación, organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (Art. 73.XXIII); que los municipios tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito (Art. 115.III.h); que los presidentes municipales tienen el mando sobre ellas y que deberá acatar las ordenes del gobernador en casos excepcionales. Asimismo que el ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública en el lugar donde resida (115.VII), así como en el Distrito Federal es el Jefe de Gobierno quien, como facultad y obligación ejerce las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública (Art. 122 II.e); que en términos laborales son trabajadores de confianza, se rigen por sus propias leyes y que, si son removidos de su cargo, por motivos justificados, no procederá su reinstalación (Art. 123.B. XIII).

- a) Sin embargo queda claro que en la norma fundamental además hay una ambigüedad semántica pues hay ocho connotaciones distintas que conllevan a confusión y que no puede entenderse simplemente como un laxo sentido de la sinonimia en el caso de la redacción de la Carta Magna: La policía como seguridad pública, Policía y seguridad pública, Seguridad pública como servicio público municipal, Policía como función administrativa de verificación y reglamentación, especialmente municipal, Seguridad pública como una función de Estado, Seguridad Pública como un sistema nacional de coordinación, Policía como objeto de mandato, Instituciones policiales e instituciones de seguridad pública (municipales, estatales, del Distrito Federal y Federales).¹¹

¹⁰ Agirreazkuenaga. Iñaki. La Coacción Administrativa Directa, Madrid, IAVAP, 1990.)

¹¹ Artículo 21: compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. Art. 32 En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública... Art. 115. ii Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar,... los bandos de policía y gobierno. Art. 122.g. seguridad pública como tema de convenios para la creación de una comisión metropolitana en el D.F. Art.131. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía...

En el caso particular de la referencia a la fuerza pública, debe hacerse la suposición de que tal fuerza es la policía, pues ello en ningún momento se establece. Y esta observación no debe ser considerada como exceso de purismo conceptual ya que desde el punto de vista jurídico la Constitución no sólo es una norma directamente aplicable, sino que tiene un valor específico como directriz interpretativa de la totalidad del ordenamiento jurídico. Establece garantías y derechos, delimita los alcances del poder público y sus órganos administrativos y, por supuesto, otorga validez a las leyes del consiguiente sistema jurídico (vid. Escuin, 2001:35-41).

El problema que se plantea es dilucidar si la policía es o no para la Constitución una fuerza pública de carácter civil o de carácter militar o mixto. Para ello planteo, inicialmente, tres argumentos para una lectura de la constitución federal: Argumento a) Para el caso de la noción de fuerza pública en el caso de la constitución mexicana y leyes existentes se debe partir del hecho de que no ha existido ni existe definición de qué es, cómo funciona su aplicación, quiénes la deben autorizar bajo qué principio y quiénes la pueden aplicar (coacción directa o coerción material) en qué circunstancias. Argumento b) La constitución no establece distinción entre fuerza armada y fuerza pública, sea esta de carácter militar o civil. Argumento c) No se puede aceptar la interpretación que hace de la policía una fuerza pública. Argumento d) Debido al carácter jerarquizado de las leyes y a que en la constitución no se establece la delimitación de la potestad de la fuerza pública ni de la policía preventiva como órgano de aplicación de tal potestad, y por ser esta una potestad del Estado, las definiciones dadas en constituciones locales o leyes secundarias sobre ese tema se caracterizan por tener validez y eficacia difícil de fundamentar.

Presento la hipótesis de que la policía preventiva no es, jurídicamente, una fuerza pública pues, en todo caso, del espíritu constitucional se deriva tal fuerza la constituye, en realidad, la Guardia Nacional cuya esencia funcional es garantizar la seguridad interior. Para ello refiero el análisis histórico comparativo de cinco constituciones de aplicación nacional: Constitución de Cádiz 1812 (C1), Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1824 (C2), Constitución Política de la República Mexicana 1857 (C3), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 (C4), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2003 (C5).

La Guardia Nacional es una institución armada formada por civiles al servicio de los gobiernos civiles de entidades federadas que tuvo origen en las Milicias Cívicas formadas por la burguesía durante la Revolución francesa como fuerza militar ciudadana, no profesional y alterna al ejército profesional estamentario (con fuero miliar). Al igual que en España en 1812, y siguiendo el modelo de la C1, en México, se formaron las Guardias o Milicias cívicas (activa y la permanente) para la defensa del nuevo orden político liberal manteniendo al ejército profesional de origen virreinal como Ejército permanente al servicio del poder Ejecutivo Federal, pero en la mayoría de las entidades federadas se formaron estas milicias, incluso en el Distrito Federal, especialmente a partir de 1822. Precisamente en el *Reglamento de la Milicia Cívica* de 1822 se la faculta para realizar funciones que años después serían consideradas como policiales:

“Art. 13. Dar patrullas para la pública seguridad, y a las funciones de regocijo, cuando no hubiere fuerza de milicia permanente o parezca oportuno a la autoridad civil;

Art.14. Perseguir y aprehender en los términos de su pueblo, a los desertores y malhechores, no habiendo milicia permanente que pueda hacerlo... Art.16. Escoltar en defecto de otra tropa, a los presos y caudales nacionales que se conduzcan desde su pueblo hasta el inmediato donde haya milicia... Art. 18. Defender la milicia los hogares de su pueblo en todo su término, contra cualquier enemigo interior y exterior... (vid. Yáñez, 2001:99).¹²

Así estas milicias constituyeron los únicos agrupamientos civiles armados con disciplina militar pero no militares que podían respaldar el poder de los nuevos gobernantes y las nuevas constituciones locales, al mismo tiempo que hacían las veces de defensores del “orden interior”. Posteriormente, estas Milicias se convirtieron en Guardia Nacional pues, siguiendo el ejemplo de España que formó la Guardia Civil en 1844, con funciones de policía en las áreas rurales, el Congreso mexicano dictó el decreto de creación y la Ley Orgánica de la Guardia Nacional en 1848.

“Que en ella encuentren la seguridad y el orden, las libertades públicas y la independencia de la nación, una garantía incontestable...

Sección 1. Art. 2. La Guardia Nacional está establecida para defender la independencia de la Nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ella...

Art. 3. Para la seguridad de las poblaciones y los caminos, y la custodia de las cárceles y reos, se establecerán fuertes especiales: la Guardia Nacional sólo tendrá obligación de atender esos objetos cuando su auxilio sea necesario por alguna causa extraordinaria.” (Idem: 130)

Debido a que los componentes básico de Guardia Nacional están proporcionados por C1, los llamaré Modelo Gaditano de seguridad interior de 1812, que supone 1) El Rey dispone de la fuerza armada 2) Las cortes o Congreso legisla (disciplina) al ejército y la milicia nacional que sirven para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior 3) El ejército es una fuerza permanente y profesional, la milicia nacional no es permanente, se forma según las circunstancias al servicio de los gobiernos estatales, 4) El Rey (o el ejecutivo Federal) puede disponer de esta fuerza dentro de la respectivas provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes 4) La policía no es una fuerza militar ni se la vincula con la seguridad interior.

El modelo gaditano de 1812 ha influido en todas las constituciones mexicanas, ya en la C2 la redacción es muy similar en las fracciones XVIII y XIX del artículo 50 y las fracciones X y XI del artículo 110. En la C3 sigue el modelo gaditano en las fracciones XIX y XX del artículo 72 y las fracciones VI y VII del artículo 84, donde se mantiene la identidad de funciones entre la fuerza armada y la guardia nacional (defensa exterior de la federación y seguridad interior). Únicamente se adicionan como prerrogativas del ciudadano de tomar las armas en el ejército o la guardia nacional para la defensa de la República y sus

¹² Yáñez, J. Arturo, Policía Mexicana, Cultura Política, (In)Seguridad y Orden Público en el Gobierno del Distrito Federal 1821-1876, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés, 2001

instituciones (Art. 35.IV).

Aunque en 1917 ya no existía, se amplía el articulado constitucional respecto de la Guardia Nacional pero manteniendo el modelo gaditano de seguridad interior, pues aunado al texto de la constitución de 1857, en la C4 se adicional la obligación de los mexicanos de alistarse y servir en la Guardia Nacional... para asegurar la tranquilidad y el orden interior. (Art. 31.III). Por primera vez aparece el artículo donde se dota al Ejecutivo federal y a los gobernadores del mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren transitoria o habitualmente (Art. 115.III); desde luego contando con el artículo 89 fracciones VI y VII donde dispone de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, así como de la Guardia Nacional para los mismos objetos.

Actualmente la C5 respecto de la Guardia Nacional mantiene su existencia dentro del texto, pero desaparece la facultad de los gobernadores de tener a su mando la fuerza pública. Novedosamente ahora se establece que la policía preventiva está al mando del presidente municipal y, de manera extraordinaria, estará al mando el gobernador. Y, punto y aparte, después aparece en la misma fracción del mismo artículo la antigua facultad gaditana del ejecutivo federal para tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (Art. 115.VIII).

Sostengo que en el modelo gaditano de seguridad interior de la actual constitución mexicana sólo el Ejército y la Guardia Nacional son fuerza pública para la seguridad interior (y defensa exterior) y defensa de la República y sus instituciones. Ni aún por contigüidad se puede extrapolar el contenido constitucional de fuerza pública a la policía preventiva pues en ningún artículo constitucional se la identifica como fuerza pública, con los objetivos de las fuerzas armadas ni con funciones de seguridad interior.

Se podría suponer, en todo caso, que la inexistencia fáctica de la Guardia Nacional ha logrado conducir a los legisladores y la opinión pública hacia un modelo equívoco donde la policía preventiva asume, por ausencia, la finalidad de la Guardia Nacional. Esto puede contemplarse mejor al asumir que resulta totalmente extraño al espíritu constitucional el que los gobernadores de las entidades federadas tenga el mando de dos policías: la estatal y la municipal del lugar donde residen habitualmente. De ello se sigue que la existencia de las policías preventivas estatales está fuera de la lógica constitucional. Pero no así de lógica del modelo gaditano de orden interior que atribuiría una fuerza pública (Guardia Nacional) al mando de cada gobernador para la seguridad interior de la entidad federativa.

Asimismo, la policía preventiva nunca tuvo durante el siglo XIX la función de conservar, garantizar ni cuidar el orden interior municipal ni mucho menos estatal. Recordando aquí que si bien el modelo de policía mexicana es un híbrido no evolucionado de elementos jurídicos de policía administrativa virreinal con elementos de policía investigadora de mediados del siglo XIX con cariz marcial, que nunca ha logrado estatuto constitucional en cuanto a su potestad, la función de preservar el orden o seguridad interior jamás le ha sido conferida en la historia de los reglamentos, bandos y leyes de este órgano público (Cfr. Idem).

Una lectura posible pero consecuente con el modelo gaditano de seguridad interior es que, en tanto la policía no sea jurídicamente definida por la Constitución o por una ley de carácter general como una fuerza militar o paramilitar o arma de ejército o reserva del ejército o instituto armado de carácter civil, no puede ser considerada ni confundida ni tenida por una

fuerza, pues ello es extraño tanto a su historia como a su contexto jurídico. De hecho y por falta de definición de la función policial y de definición de fuerza pública dentro de la máxima norma mexicana se debe recurrir la jurisprudencia para obtener la posición jurídica sobre este tema. Aunque ambos conceptos no son el tema del texto que citaré, resulta de interés conocer el tratamiento que le otorgan a las fuerzas armadas en relación a la seguridad pública.

Quiero destacar los cinco principales argumentos esgrimidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 1996, para reconoce la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que incluyen a las Fuerzas Armadas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública: a) las fuerzas armadas tiene funciones militares y funciones administrativas, b) las fuerzas armadas, como fuerza pública, está facultada para salvaguardar la seguridad interior, c) Las fuerzas armadas, en relación con la disciplina militar debe auxiliar a las autoridades civiles, d) el narcotráfico atenta contra la seguridad interior, e) Las fuerzas armadas auxilian a las autoridades con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa e indirectamente con la seguridad pública (Vid. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XXIX/96, Página: 350)

En los elementos anteriores de la interpretación jurídica realizada por la SCJN se destacan los siguientes consecuencias que apoyan mi argumentación: a) aunque muy presente en la Constitución Federal, los magistrados jamás mencionan en su texto a la Guardia Nacional ni su función en seguridad interior, b) establecen que la mayor sofisticación delictiva, al superar la competencia administrativa (material) de las instituciones de seguridad pública, afecta a la seguridad interior, c) como fuerza pública se reconocen sólo a las fuerzas armadas. Por el lado de la definición de seguridad interior, frecuentemente citado en textos relativos a la seguridad pública de México, procede no de una ley sino de un diccionario: situación de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad configuran, entre otros, el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.¹³

Ahora bien, desde el discurso penal existe otra vertiente problemática en torno a la seguridad interior. Precisamente Código Penal Federal, desde el punto de vista de la acción de las autoridades civiles (procuración e impartición de justicia federal), define los delitos contra la seguridad de la Nación (traición a la patria, espionaje, sabotaje, rebelión, conspiración, sedición, motín, como delitos contra la seguridad de la Nación; pero debe notarse que en los tres primeros supone acciones que afectan la integridad territorial, la soberanía y la independencia, alterar la paz, la invasión por una fuerza extranjera, es decir actos de competencia definitiva de las fuerzas armadas pues implican defensa exterior de la Nación. Los otros cuatro delitos suponen la perturbación del orden público con violencia; resistencia o

¹³ Cabanellas de Torres, Guillermo., *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Tomo VI, pág. 100, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1983. Citado en: Marcos Pablo Moloeznik, Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas, *Security and Defense Studies Review* Vol. 1 Spring 2001: 96.

ataques, sin armas, a las autoridades, amenaza contra las autoridades, ataques a las instituciones constitucionales o a la propia Constitución, etc., es decir, todo aquello que (desde el fuero federal ¿ y también nacional?) quedaría comprendido en el concepto de seguridad interior.¹⁴ Estimo que la inclusión de fenómenos que en rigor pertenecen a dos ámbitos jurídicos y materiales distintos (seguridad exterior/seguridad interior) bajo la fórmula de “seguridad de la nación” genera anfibología que, al mismo tiempo, procede de la Constitución y de la inexistencia de una política e institución específica de seguridad interior, como sí sucede en muchos países.¹⁵

En el ámbito jurídico constitucional no se encuentran elementos dentro del derecho positivo mexicano que defina a la policía como una fuerza pública ni con atribuciones para actuar en el nivel de la seguridad interior. Si no es una fuerza pública, ¿la aplicación de la coacción material (fuerza física y armas de fuego, esposas, etc) por parte de la policía preventiva tiene algún sustento especial en la normatividad mexicana?.

Lo que sí existe en la normatividad federal secundaria (leyes orgánicas) federal es la atribución a algunos órganos de poder hacer aplicar y utilizar a los agentes de la fuerza pública para la ejecución de sus mandatos: ministerio público, juzgados penales, tribunales de menores y otras instancias administrativas. Incluso esta facultad específica constituye, y define el concepto de autoridad, exclusivamente para aceptar o no la procedencia del juicio de amparo, según tesis de la SCJN. Ya en 1918 el pleno de la SCJN afirmó que “El uso de ella [la fuerza pública] para hacer comparecer ante la autoridad judicial a una persona que se ha negado a ello, después de haber sido citada no constituye ninguna violación de garantías individuales”¹⁶

“La Suprema Corte, en alguna ejecutoria, estableció que el término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, están en posición de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; el Ministerio Público, aunque en

¹⁴ El Pleno del máximo tribunal, ha establecido que la seguridad interior de la República es un bien jurídico tutelado en fenómenos tales como la rebelión. (Semanao Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XVII, pág. 1066).

¹⁵ “Cabe destacar que en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior. La primera tarea recae sobre las Fuerzas Armadas, en tanto que la segunda sobre las policías y fuerzas de seguridad, respectivamente. Estas dos últimas, por su propia naturaleza y carácter, tienden a depender de los Ministerios del Interior o Secretarías de Gobierno, responsables de la buena convivencia nacional... Tratándose de los países centrales, el Estado cuenta con las denominadas fuerzas de seguridad (especie de policía militarizada) para enfrentar y neutralizar fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales. En el caso de México, su Ley Fundamental contempla como medios punitivos tanto a la Guardia Nacional (que sólo opera como tal en Oaxaca y Guanajuato) como a las propias Fuerzas Armadas.” (Moloeznik, op.cit: 97).

¹⁶ Instancia: Pleno, Época: Quinta Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación (SJF), Parte : II, Tesis: Página: 94. Precedentes: TOMO II, Pág. 94.- Pérez Tiburcio Valeriano.- 9 de enero de 1918.- Once votos.

algunas ocasiones ejerce actos de autoridad, como por ejemplo, cuando ordena la comparecencia ante él, no tiene carácter de autoridad en los procesos, en los que, si bien interviene como funcionario, lo hace con el carácter de parte, presentando a la consideración judicial el caso, a fin de que el juez dicte las resoluciones que correspondan, y sus actos, entonces, no caen bajo la competencia de las autoridades federales, para que éstas los juzguen en el juicio de garantías.”¹⁷ Hasta 1997 es cuando el pleno de la SCJN determina que esta tesis y otras similares en la materia se transforme a tesis jurisprudencia: “El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. ..”(SJF, 1997: 118)¹⁸

Por ello la policía no es autoridad, pues según los jueces federales de tribunal colegiado: “Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, en lo que toca a los conceptos de autoridad y poder ciertamente, se entiende de por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y el poder de mando, necesarios para imponer a los particulares sus propias determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del Estado. También es verdad que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que los Agentes de la Policía no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que son simples auxiliares de las autoridades propiamente ejecutoras, quienes responden de sus actos, porque derivan de su voluntad propia en virtud del imperio o mando que les confiere su cargo; mientras que los agentes intervienen sólo para la ejecución meramente material...” (SJF, 1974: 58)¹⁹

¹⁷ Instancia: Pleno, Época: Quinta Época Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : XXI, Tesis: Página: 160. Precedentes. TOMO XXI, Pág. 160.- Truchuelo Alfonso M. - 15 de julio de 1927.- 8 votos.

¹⁸ [...] Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.” Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: P. XXVII/97 Página: 118 Materia: Común”.

¹⁹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Época: Séptima Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación (SJF), Parte : 69 Sexta Parte, Tesis: Página: 58, 1974.

No desde alguna ley pero sí desde el discursos judicial y siguiendo conceptos del derecho administrativa, se entiende que la policía es una órgano ejecutor de la fuerza pública, que la aplica por mandato de aquellos que están facultados para ello en tanto autoridades, es decir, tienen la potestad. Sin embargo, es claro que para el caso de la policía esta potestad como órgano material es virtual o cultural no de derecho; es decir, carece de la potestad constitucional, pues no se puede invocar la normatividad mexicana pertinente puesto que es inexistente. Que sea el órgano de la coacción es sólo por inferencia conceptual desde el derecho administrativo, lo cual es muy crítico pues no se puede sustituir las leyes ni fundamentar las funciones de los órganos públicos en las definiciones de diccionarios o de libros de teoría del derecho.

Hasta ahora sabemos que la policía mexicana no es una fuerza pública que actúe para garantizar la seguridad interior, no es, para fines de juicio de amparo, una autoridad y carece de estatuto para aplicar la aquello que de suyo sería una de sus funciones específicas: la aplicación de la fuerza. Ello en virtud de que “toda actuación en uso de la coacción directa exige una habilitación legitimadora del uso de la fuerza, es decir que la Administración sólo puede actuar si previamente goza de la potestad que le faculte para intervenir” (Agirreazkuenaga, 1990: 335)²⁰. De ello se sigue saber si, en alguna norma se explica qué es lo que debe entenderse por fuerza pública, modalidades y niveles de aplicación; esto es, se ha determinado jurídicamente si la fuerza pública en el caso policial es o no diferente a la fuerza pública en sentido militar.

Por ejemplo, deberíamos saber si la sola aplicación de la fuerza física es todo lo que la policía podría utilizar en su desempeño preventivo, sin referencia a las armas de fuego; o bien, entender sólo como fuerza pública la capacidad de retención o limitación de movimientos a los particulares. O en el caso de los desalojos motivados por mandato judicial ¿podrán recurrir al uso de las armas de fuego los policías que realizan tal mandato de autoridad?. La acción de los “granaderos” es otro ejemplo de la ausencia de fundamentada pasando a ser su acción no legal. Más aún cuando en su función limitadora de los movimientos de los manifestantes recurren a la agresión física para “responder” al embate de los ciudadanos. Hasta ahora todo ello pertenece al oscuro reino no de la discrecionalidad sino de la arbitrariedad. No es así en otros países, por ejemplo, latinoamericanos.

La Constitución Federal no proporciona elementos jurídicos claros, unívocos y precisos acerca de la misión de la policía preventiva ni de la seguridad pública ni sobre la fuerza pública y sus características en el caso policial. No es así en otros países donde su constitución configura precisamente su existencia, naturaleza y misión. Entre los países de Latinoamérica encontramos en la constitución de Bolivia las siguientes precisiones: La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y la defensa y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional.

²⁰ Así, por ejemplo se debe contar con el derecho para otorgar la potestad específica al órgano policial e identificar modalidades genéricas de la coacción: como autodefensa administrativa, para evitar hechos punibles, casos de extrema necesidad. Así también identificar casos concretos de aplicación de la coacción directa: detención policial, entrada en domicilio privado, uso de armas, uso de la fuerza por los militares. Identificar los principios de aplicación de la coacción etc. (vid. Agirreazkuenaga, Iñaki. Op.cit)

Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único (Art. 215). La Constitución brasileña señala que la preservación del orden público, la integridad de las personas y su patrimonio se ejerce a través de sus 5 instituciones policiales (Art. 144). La Constitución colombiana define que la fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, siendo esta última un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz...(Art. 216 y 218). La Constitución de Chile precisa que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior... Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República. (Art. 90).

En Ecuador la constitución señala que la fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional (Art. 183). Nicaragua define constitucionalmente que la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito; es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. Estará sometida a la autoridad civil (Art. 97).²¹

Ahora bien, siguiendo en el ordenamiento constitucional, pero ahora de las seis entidades federativas o estados de la región central de México,²² tenemos que en las Constituciones del Estado de México, Hidalgo, Puebla, Morelos y el Distrito Federal y en la normatividad relacionada a la policía preventiva, la figura jurídica existente es la policía preventiva bajo una concepción militar o paramilitar ya que al referirse a la policía preventiva estatal y/o municipal se las denomina: fuerza de seguridad, cuerpos de seguridad pública, fuerzas de

²¹ PANAMÁ: Artículo 305.- Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados. ... PARAGUAY: Artículo 175.- DE LA POLICIA NACIONAL ... Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La ley reglamentará su organización y sus atribuciones. ... PERÚ: Artículo 166.- La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras. Fuente de información constitucional: *Base de Datos Políticos de las Américas*. (1998). [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Seguridad/Policia/mision.html>.

²² Desde la perspectiva económica, la región central del país es la que más aporta al PIB nacional, ya que en conjunto contribuye con aproximadamente 4 de cada 10 pesos que se producen en el país, hecho que se ha mantenido desde hace una década, con ligeros altibajos. Alcanzó un PIB por habitante en el año 2000 de aproximadamente 1 mil 859 dólares de Norteamérica. Al interior de la región, corresponde al Distrito Federal la mayor contribución, siguiéndole el Estado de México. Al respecto del número de policías podemos mencionar que en el Reino Unido existen 150 mil agentes de tiempo completo en 52 agencias policiales locales y 2 en Londres.

seguridad del estado, fuerzas de seguridad publica del estado, cuerpos preventivos de seguridad pública, cuerpos de seguridad, fuerzas públicas, corporaciones. Mientras que en Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se denomina a la institución policial como fuerza pública del Distrito Federal, cuerpos armados de naturaleza civil, servicios de seguridad pública.²³

Esta serie de denominaciones para la policía preventiva en las constituciones locales plantea varios temas relevantes. El primero de ellos es considerarlos “fuerzas de seguridad del estado”, “fuerzas de seguridad”, “fuerzas públicas” pues ese conjunto denominativo es de una clara semántica jurídica militar o relativa a las funciones de órganos garantizadores de la seguridad interior. Según mis argumentos iniciales, la policía no es una fuerza pública pues ni es un órgano de seguridad interna ni pertenece a las fuerzas armadas ni es una policía militarizada. Hipótesis alterna es definirla como lo que es: una fuerza publica de coacción administrativa, distinta a definirla como fuerza pública de carácter militar. Así entonces, podemos explicar la paradoja policial mexicana: se la confunde con fuerza pública de carácter militar, se le sobrepone la sombra de la guardia nacional, mientras que lo que realmente es, es incierto para el derecho positivo mexicano.

Con esta hipótesis podemos comprender la permanencia del modelo gaditano de seguridad interior como inercia conceptual en el discurso legislativo de la noción seguridad interior como sinónimo de orden público y luego orden público como sinónimo de seguridad pública, que deben estar garantizados por una fuerza pública (sin precisar qué es tal fuerza) distinta a las fuerzas armadas; y en el mismo acto se iguala fuerza pública militar con la policía como fuerza pública. Corroborativamente con mi hipótesis recordemos la interpretación de la SCJN: la fuerza armada, en tanto fuerza pública es a quien corresponde conservar la seguridad interior. De ninguna manera, para la protección de la seguridad interior se ha considerado a la policía preventiva.

Esta nebulosidad legislativa se puede sostener al exponer la claridad con la que en otros países se define la naturaleza de las instituciones con funciones policiales pero que no son exclusivamente policías, ni corresponden a nuestra policía preventiva, pero que por su función garantizadora de la seguridad interior y el orden público, así como por ser consideradas “fuerza pública” corresponde mencionarlas aquí.

La *Guardia Civil* española es **un instituto armado de naturaleza militar** que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.²⁴

²³ Ya desde 1922 el Presidente Alvaro Obregón planteaba solucionar en el Distrito Federal el problema sobre la naturaleza jurídica de la policía preventiva por ello “ante lo indispensable de definir de una vez por todas sus facultades y obligaciones” emitió la Ordenanza General de los Cuerpos de Policía de aplicación en el Distrito Federal que, bajo una perspectiva militar, la define como una de las fuerzas públicas de la Nación bajo el nombre de Gendarmería (vid. Yáñez 2000: La Disputa por la Modernidad: la policía en el siglo XX) .

²⁴ Como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Constitución le fija la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana, todo ello bajo la dependencia del Gobierno de la Nación. Tiene una doble dependencia: del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, y del de Defensa en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar.

La *Gendarmería Nacional Argentina* es una **fuerza de seguridad, de naturaleza militar** y características de Fuerza Intermedia, dependiente de la Secretaria de Seguridad Interior, que cumplen su misión y funciones en el marco de la seguridad interior, defensa nacional, y apoyo a la política exterior de la Nación.²⁵

Los *Carabineros de Chile* tienen definida su misión institucional en su artículo 90, inciso tercero de la Constitución: Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la **fuerza pública** y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas.²⁶

Por último menciono el *Arma de los Carabinieri* de Italia que tienen rango de **fuerza armada**, pues depende del jefe del Estado Mayor de la Defensa. La competencia constitucional de los Carabinieri es de constituir una **fuerza militar de policía** con deberes militares y policiales.

Desde luego junto a estas cuatro breves descripciones debe anotarse que en todos los casos existe paralelamente una policía con funciones de policía propiamente administrativa, policía de seguridad pública, policías guardianes de la paz, cuerpos de policía nacional con funciones compartidas o independientes de estas cinco fuerzas de seguridad. En ningún caso existe una policía llamada policía preventiva, pues, en todo caso, la “prevención” es únicamente una de sus funciones. Desde luego se debe mencionar una función que las anteriores fuerzas públicas de policía comparten con las otras policías administrativas de sus países: investigación de los delitos. Facultad esta que tampoco tiene la policía preventiva mexicana.

Además, atiende las necesidades del Ministerio de Hacienda relativas al Resguardo Fiscal del Estado, y vela por el cumplimiento de todas las normas y reglamentos relacionados con los diferentes Órganos de las Administraciones Central y Autonómica.

²⁵ Su personal está sujeto a régimen disciplinario castrense, con estructura, capacitación, doctrina militar y formación jurídica que le permite cumplir **funciones policiales** en tiempos de paz y en tiempo de guerra integrar el componente terrestre militar del ejército nacional. Se dice que es fuerza intermedia porque es una organización con estado militar y capacidad para responder contingencias y amenazas en los ámbitos de **seguridad interior** y de la **defensa nacional**. La Gendarmería tiene la misión de satisfacer las necesidades de seguridad interior, defensa nacional y política exterior; además contribuye decisivamente a la vigencia de las garantías y derechos del sistema republicano

²⁶ Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República. Luego, el mismo precepto señala en su inciso final, que las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. En la Ley Orgánica Constitucional de la Institución, prescribe en su artículo 1º, inciso primero, que: Carabineros de Chile es una institución policial, técnica y de carácter militar, que integra la **fuerza pública** y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la Ley. Se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

En un segundo nivel del ordenamiento jurídico mexicano encontramos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (que se dice “reglamenta” el artículo 21 constitucional) la única definición positiva, no de la policía, sino de seguridad pública como una función de Estado que se realiza por conducto de las autoridades de policía preventiva, ministerio público,... etc. (Art.3). Así en esta ley la seguridad pública es un medio (las instituciones) y un fin (la seguridad pública) que debe ser entendida entonces como una política pública intergubernamental que implica también a las instituciones policiales.²⁷ Utilizando esa definición de seguridad pública proporcionada por esta ley que reglamenta el artículo 21 constitucional como clave de interpretación de los conceptos constitucionales la incertidumbre crece pues si es una función genérica cumplida por la óptima concurrencia de varias instituciones, entonces no puede ser un órgano, ni un servicio municipal, ni policía preventiva.

Pero se presenta una paradoja en esta ley que, no obstante el propósito señalado en su título, la mayor parte de su texto se refiere a las instituciones policiales, así en el artículo 22 proporciona 11 deberes para que la actuación de los policías se “apeguen” a los cuatro principios constitucionales de conducta policial. Pero en la fracción VI de este artículo se expresa el deber de desempeñar su misión sin solicitar compensaciones extras a las legales. He ahí el problema: ¿cuál es la misión de la policía? .

En este segundo nivel de regulación general (nacional o federal) es también donde en otros países se especifican las facultades, procedimientos y actos policiales; es donde encontramos leyes de policía. En España existe la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en Inglaterra, Canadá o Suecia cuenta con su respectiva *Act Police* (Ley de Policía) que se estipulan de manera detallada procedimientos, organización, condiciones, derechos y responsabilidades policiales para el desempeño de sus funciones. O en el caso de países de América Latina existen regulaciones como el Código Nacional de Policía de Colombia, la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Bolivia, La Ley de Policía Nacional en Venezuela, la Ley General de Policía de Costa Rica, etc.

Si no existe una ley secundaria de nivel general ni federal que defina funciones, naturaleza jurídica, facultades, especificidad coactiva y determinación orgánica de la función policial en sentido general, ni específica en cuanto la función policial preventiva es necesario revisar con detalle algunos conceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las 5 constituciones Estatales de la región central del país²⁸

1.3. La Policía en Seis Constituciones Estatales²⁹

²⁷ Desde que fue emitida en diciembre de 1995 la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública se define como una 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 [...] la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de las penas y tratamiento de menores infractores...

²⁸ Debe mencionarse que México es de los raros ejemplos donde no hay una ley que confeccione jurídicamente la función policial, pues esta existe en todos los países de centro y Sudamérica, así como de Europa.

²⁹ Esto significa dar cuenta del sustento jurídico del trabajo de más de 120 mil servidores públicos que trabajan

En México, donde no existen instituciones como la Guardia Nacional o fuerzas públicas para la seguridad interior o policías militarizadas, ni las policías uniformadas facultadas para realizar funciones de policía judicial, se le atribuido la función de “auxiliar” tanto al Ministerio Público como al Poder Judicial, pero ello raramente acontece en investigación delictiva, pues el “auxilio” sí se ejecuta con cierta regularidad en caso de los desalojos mandados por los jueces. Pero aún para esta función la normatividad también es inexistente para especificar en qué, cómo y qué responsabilidades y procedimientos se deben poner en función para realizar tal función de auxiliariidad.

Uno de los efectos de la prevalencia del modelo gaditano de seguridad interior es establecer equívocamente a la policía preventiva la naturaleza jurídica de la inexistente Guardia Nacional no sólo en la constitución Federal, también encontramos el mismo modelo en las cinco de seis entidades federativas: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla. Al mismo tiempo debe mencionarse que a pesar de que tampoco existe realmente, en cinco de estas constituciones tal Guardia sí está señalada. Así en las constituciones estatales se sigue el modelo gaditano, pues en ellas se atribuye el mando de la “fuerza pública” al gobernador del estado para la conservación del orden público y la seguridad del estado estableciendo, al mismo tiempo, esa función por extensión a la policía preventiva (estatal y municipal). En las seis constituciones locales que mencionan como categorías jurídicas a las siguientes nueve instituciones: 1) Guardia Nacional, 2) fuerzas de seguridad, 3) cuerpos de seguridad pública, 4) fuerzas de seguridad pública, 5) fuerza armada, 6) corporación policíaca [sic], 7) policía preventiva municipal, 8) policía municipal y 9) fuerza pública. Esta aparente proliferación institucional en realidad obedece a la nebulosidad conceptual antes mencionada, nebulosidad que en estricto rigor jurídico tendrá múltiples consecuencias, pero el más simple de ellos es que, con la excepción de la Guardia Nacional, la errónea semántica de las legislaturas estatales parece considerar a todos ellos como simples sinónimos de policía.

Sin entrar a consideraciones que puntualicen los errores en cada constitución y en cada artículo y fracción de ellas,, baste mencionar , por ahora, que inmediatamente se debe hacer la pregunta sobre la naturaleza de las policías preventivas estatales. Rápidamente recordemos que en la realidad orgánica municipal sólo existe la policía preventiva municipal y como órgano dependiente del Ejecutivo Estatal existe la policía preventiva estatal.³⁰ Aquí nuevamente encuentro evidencias que apoyan mi hipótesis de la permanencia del Modelo Gaditano de seguridad interior como sustento discursivo del modelo de policía preventiva constitucional. Cuando en las Constituciones de la región central del país (con la excepción de Tlaxcala) se refieren a las policías preventivas estatales se utilizan los términos de fuerza pública, fuerzas de seguridad pública, fuerza de seguridad; pero al referirse a la policía preventiva se le nombra simplemente como policía preventiva municipal.

como policías preventivos para una población de 31.5 millones de habitantes distribuidos en 87 mil 623 km² , cuya demarcación territorial administrativa son 534 municipios. Institucionalmente los agentes de policía preventiva están adscritos en una organización de policía preventiva federal, seis organizaciones de policía preventiva estatal y más de 400 organizaciones de policía preventiva municipal.

³⁰ Desde luego que no debe olvidarse la existencia de esos “errores de los errores” llamados policías “complementarias” que existen también como “auxiliares” de las policías preventivas estatales , así como en el Distrito Federal. Asimismo existe la llamada policía (judicial, ministerial o investigadora) que auxilia directamente el Ministerio Público. Me ocuparé de ellas en una versión más evolucionada del presente texto.

En el nivel de gobierno estatal, el siguiente nivel jurídico corresponde a las leyes que debieran regir no sólo la estructura orgánica de las instituciones policiales (como sucede ahora), cuyo análisis es imprescindible, pero baste por el momento y por motivos de espacio, mencionar que, desde el punto de vista de la sincronía legislativa y sus posibles desfases respecto de las normas federales o respecto de las constitucionales y sus modificaciones, sobresale el hecho de que aunque las leyes de seguridad pública de los estados muestran hasta 14 años de diferencia entre sí de su fecha de emisión --Tlaxcala (1986) Hidalgo (1987), Distrito Federal (1993) Federación (1998) y México (1999), Puebla (2000) --, en realidad obedecen al mismo paradigma paramilitar con funciones difusas y abstractas en cuanto a funciones y facultades específicas y exclusivas, como ya se ha apuntado en referencia a la constitución Federal y las estatales. Así en el contexto de una debilidad jurídica de la función policial quizá el caso ejemplar, por su precariedad y falta de organicidad respecto del conjunto de la administración pública, lo es la policía del Distrito Federal que, aunado al hecho de su ausencia constitucional, ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal aparecen definidas sus funciones ni las de la Secretaría de Seguridad Pública, ni aparece su descripción funcional en la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal y, por supuesto, carece de ley orgánica propia. No obstante, se presenta el caso extremo de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla que omite atribuir funciones específicas directas a los miembros de las policías estatales y municipales. Por ello se puede afirmar que la condición jurídica y la legalidad de la función policial es muy problemática y confusa en la Región Central de México pues está dominada por un modelo de seguridad interior propio de inicios del siglo XIX cuyos objetivos en nada se referían a la función policial. Es indispensable armar a la policía con una potestad propia y funciones racionales, controlables, eficaz, verificable y evaluable, acorde con las expectativas ciudadanas y bajo un modelo policial moderno. Pero al mismo tiempo es inescapable el establecimiento de todo lo referente al nivel jurídico, político, administrativo y de fuerza de la llamada seguridad interior (constitución, legislación, institución, fuerza, funciones y órganos), para diferenciar y deslindar la función policial administrativa (“preventiva”) de las funciones de las instituciones de seguridad interior, pues ello es hoy una de las condiciones básicas para redefinir la función e institución policial moderna. La falsa identidad entre policía como fuerza pública de seguridad y la hasta hoy incierta e indefinida noción de seguridad interior es una de las causas para entender tantos desaciertos de los dirigentes de la administración de las instituciones de seguridad pública del país y el incremento de la inseguridad jurídica de los agentes de la función policial.

BIBLIOGRAFIA:

- Agirreazkuenaga, Iñaki. (1990) *La Coacción Administrativa Directa*, Madrid, IAVAP
- Acosta, Mario. (2001) *Compendio de Derecho Administrativo (parte general)*, México, Porrúa
- Base de Datos Políticos de las Américas*. (1998). [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En:<http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Seguridad/Policia/mision.html>.
- Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Tomo VI, pág. 100, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1983. Citado en: Marcos Pablo Moloeznik, Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas, *Security and Defense Studies Review* Vol. 1 Spring 2001
- Cajarville-Peluffo, Juan Pablo. (2002) *Sobre “funciones” y “cometidos” del Estado*, Alegatos, # 51, UAM-A, México D.F. pp. 287-304.
- Escuin Palop, Vicente. (2001) *Elementos de Derecho Público*, Madrid, Tecnos
- Medina, Alejandro, (1993), *El Control en la implantación de la política pública*, México D.F., Plaza y Valdés Editores
- Merkel, Adolfo. (1980) *Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional
- Rivero O, Ricardo, (2000), *El Estado vigilante*, Madrid, Tecnos.
- Roldán Xopa, José. (2002) *Eficiencia y Eficacia en la Administración*, La Revista Mexicana de Derecho Público # 4, octubre , México, ITAM
- Yáñez, J. Arturo. (2001) *Policia Mexicana, Cultura Política, (In)Seguridad y Orden Público en el Gobierno del Distrito Federal 1821-1876*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés
- Yáñez, J. Arturo (2000) *La Disputa por la Modernidad: la policía en el siglo XX*, pp. 91-126, en: *La Policía en México, breve historia de un concepto y una institución*, México, Ediciones de la Policía Federal Preventiva