

Catalogación en la fuente

Cruz Torrero, Luis Carlos  
*Seguridad, sociedad y derechos humanos.* --  
México: Trillas, 1995.  
126 p. : il. ; 23 cm.  
ISBN 968-24-5186-8  
I. Sociología. 2. Problemas sociales. I. t.  
LC: HV6419C7.8 D- 303.6C263s

# Índice de contenido

*Revisado por*  
*Marcos*

*SEGURIDAD, Sociedad y Derechos Humanos*  
*Luis Carlos Cruz Torrero*  
*Ed. Trillas, 1995*  
*México, D.F.*

Introducción	7
CAP. 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA	
Delimitación conceptual	11
Fines del Estado, 11. Poder de policía, 15. Estado policía, 17. Estado de Derecho, 21.	
La seguridad y sus diferentes acepciones	23
Seguridad nacional, 23. Seguridad jurídica, 29. Seguridad pública, 32. Policía, 36.	
CAP. 2. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PREVENTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL	
Esbozo histórico	47
Época precolombina y colonial, 47. Etapa independiente, 50. Época revolucionaria, 56.	
Marco normativo	59
Bases constitucionales, 59. Planes y programas gubernamentales, 63. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, 69.	
CAP. 3. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL	
Conceptualización	81
Derechos humanos, 81. Ombudsman, 92. Derechos humanos y policía del Distrito Federal, 99.	
Los derechos humanos y la seguridad pública preventiva en el Distrito Federal	111
Los derechos humanos y la policía preventiva del Distrito Federal, 111.	
Epílogo	119
Bibliografía	121
Índice analítico	123

*La presentación y disposición en conjunto de SEGURIDAD, SOCIEDAD Y DERECHOS HUMANOS son propiedad del editor. Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información), sin consentimiento por escrito del editor*

Derechos reservados  
© 1995, Editorial Trillas, S. A. de C. V.,  
Av. Río Churubusco 385, Col. Pedro María Anaya,  
C.P. 03340, México, D. F.  
Tel. 6884233, FAX 6041364

División Comercial, Calz. de la Viga 1132, C.P. 09439  
México, D. F., Tel. 6330995, FAX 6330870

Miembro de la Cámara Nacional de la  
Industria Editorial. Reg. núm. 158

Primera edición, enero 1995\*  
ISBN 968-24-5186-8

Impreso en México  
Printed in Mexico

# Introducción

Sin duda la actividad definitoria del Estado como entidad policía se ejerce en su más amplia concepción inmersa en todo tipo de orden social y económico.

Si se analiza en su expresión estricta la función del Estado policía no se puede separar del marco de seguridad que proporciona a la población aun cuando el concepto de seguridad sea un tanto equivoco frente a la seguridad jurídica, la nacional o la pública, porque estas últimas tienen connotaciones precisas y concurrentes, ya sea que se estudien desde un punto de vista social, económico, jurídico e inclusive político, su distinción se hace aún más difícil ya que mezcla el género próximo y la diferencia específica.

Dentro de la seguridad pública, a la policía preventiva, como actor principal, preventivo o persecutorio, se le considera como un cuerpo de marginación social integrado por seres ambivalentes, ineptos y corruptos algunos, otros, con admirable profesionalismo sin duda pocas veces reconocido aun cuando "a pesar de ser tan cuestionada por una exigente sociedad, la policía... presta un servicio a la comunidad con disciplina y bajo principios normativos de respeto a los derechos humanos y a la legalidad".<sup>1</sup> Vanderwood sostiene que "la policía tiene su origen en el orden y desorden que en un momento priva en una sociedad. Bandidos y policías se confunden e intercambian como veleta, según circunstancias".<sup>2</sup>

Esta dualidad, sumada a las relaciones de dominación existentes y al poder nacional han provocado descrédito a juicio de la comunidad a la que sirve.

No debe soslayarse que cualquier manifestación de la fuerza gubernamental causa malestar y repudio, por ello la sociedad "debe valorar el costo de las incomodidades así como los indudables beneficios que trae la seguridad pública".<sup>3</sup>

En el análisis de los cuerpos de seguridad pública se conjugan factores de la más variada naturaleza. Se suma también, cada día con mayor influencia, el discurso de los derechos humanos, cuya inobservancia por

<sup>1</sup> Rodolfo Blanco Ramírez, *El Financiero*, 23 de agosto de 1993, pág. 62.

<sup>2</sup> Paul Vanderwood, *Desorden y progreso, bandidos, policías y desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1986, pág. introductoria.

<sup>3</sup> Jorge Carpizo, Tríptico sin fecha titulado "A la opinión pública".

parte de la autoridad y de los cuerpos policíacos limita la vigencia de un Estado de Derecho que garantice plenamente el respeto de estos principios fundamentales.

La policía del Distrito Federal es un ejemplo actual y permanente materializado en algunos innobles colaboradores cuyas actitudes evidentemente atentatorias de los derechos humanos ponen en duda la actuación positiva de la mayoría de las policías que integran esta institución.

Nos enfrentamos a la ausencia de una cultura en materia de seguridad pública y derechos humanos, concepto este último, en franco desarrollo.

Derechos humanos y seguridad pública constituyeron uno de los compromisos del gobierno salinista. En un intento de conciliación pasaron de ser problemas cotidianos a ser razón de Estado con importante contenido político.

Sería multidisciplinario y complejo explicar el fenómeno de la observancia de los derechos humanos por parte de la policía del Distrito Federal como cuerpo de seguridad pública. Primero debe establecerse una delimitación conceptual y luego llevar al terreno de la experiencia de campo pero, ante todo, se necesita vocación para defender los derechos humanos como bastión de toda organización social contemporánea.

Dentro del contexto descrito, esta obra intenta precisar la función del Estado en materia de seguridad pública en especial énfasis en su marco jurídico. Además, se estudian los antecedentes y el funcionamiento normativo de la policía del Distrito Federal.

También se expone el mapa doctrinario de los derechos humanos y se presenta un análisis dogmático de su reconocimiento y de los instrumentos de defensa en nuestro país así como una investigación de su observancia por parte de la policía del Distrito Federal.

Finalmente, se comentan las medidas oficiales tendientes a lograr el respeto absoluto de los derechos humanos por parte de los elementos de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

El objetivo de esta obra es contribuir a la creación de una cultura de seguridad que considere de vital importancia los derechos humanos de toda sociedad. Para tal fin fue necesario ahondar en todas las tendencias doctrinales y empíricas relacionadas con la prevención como actividad básica para la seguridad pública, con el objetivo compartido tanto del respeto a los derechos humanos como de la prevención del delito, de lograr el bienestar común de todo grupo social, con la esperanza de que se realicen los proyectos elaborados durante 1993, que fue declarado el año de la seguridad pública.<sup>4</sup>

EL AUTOR

## CAPÍTULO I

# La seguridad pública

### SUMARIO

#### Delimitación conceptual

Fines del Estado  
Poder de policía  
Estado policía  
Estado de Derecho

#### La seguridad y sus diferentes acepciones

Seguridad nacional  
Seguridad jurídica  
Seguridad pública  
Policía

<sup>4</sup> El jefe del Departamento del Distrito Federal declaró a 1993 como año de la Seguridad Pública, según nota de prensa del *Cine Mundial* del 28 de septiembre de 1993, en la pág. 11

## DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

### Fines del Estado

La organización social y política por excelencia es el Estado, que bajo diversos esquemas de operación, hace posible la perpetuidad de comunidades cuyos miembros tienen fuertes lazos de cohesión al compartir historia y costumbres, modelo que no queda invalidado en torno a las actuales tendencias de unificación interestatal aun cuando sí exige un replanteamiento y actualización del concepto.

Miguel Acosta Romero define al Estado como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".<sup>1</sup>

Jellinek, define el Estado como "la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".<sup>2</sup>

De esta definición surge un elemento esencial para los estudiosos del fenómeno político de nuestros días: el poder de dominación.

Al respecto, Sergio Aguayo ha sostenido reiteradamente la existencia de relaciones de dominación en toda actividad humana, desde el padre de familia que impone su voluntad en el hogar hasta el gobierno de un Estado que incluso impone su voluntad a otros Estados.<sup>3</sup>

Las relaciones de dominación se concretizan mediante dos elementos: hegemonía y coerción. Por hegemonía debe entenderse la imposición de una ideología mediante el convencimiento a fin de lograr que el dominado haga suyo el proyecto del dominador. La publicidad, la propaganda y el

<sup>1</sup> Miguel Acosta Romero, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 10a. edición, México, 1991, pág. 64.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> En diversos foros Sergio Aguayo ha defendido esta postura; recientemente en el Diplomado Universitario sobre Derechos Humanos para Servidores Públicos en la Universidad Iberoamericana (enero-julio de 1993).

sistema educativo son algunos de los catalizadores del proceso de asimilación. Los derechos humanos han sido uno de los grandes legitimadores del siglo xx. En tanto, la coerción es el uso de la fuerza generalmente institucionalizada, por ejemplo, los cuerpos militares y policíacos.

Hegemonía y coerción suponen la existencia de un poder, mismo que según Hauriou, "es una libre energía, que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho".<sup>4</sup>

En la proyección social del hombre destaca la tendencia a aceptar el orden existente y el intento de configurar su persona conforme al proceso de asimilación que lo integra socialmente; el individuo no sólo se siente parte del grupo, sino que adquiere personalidad social dentro de dicho grupo, fortalece la verdadera existencia de esos grupos que sólo son tales cuando viven y funcionan como unidad, es decir, cuando se establecen sentimientos de permanencia, solidaridad y comunión de intereses.

John K. Galbraith, habla de tres tipos de imposición coercitiva en un proceso que pudiera relacionarse con la hegemonía y con la coerción:

- a) **El poder codigno.** Gana la sumisión mediante la habilidad para imponer una alternativa a las preferencias del individuo o grupo, haciendo dolorosas las preferencias originales.
- b) **El poder compensatorio.** Logra la sumisión a través de la oferta de una recompensa alternativa.
- c) **El poder condicionado.** Se ejerce cambiando las creencias de quien se somete a él.<sup>5</sup>

Weber habla de tres tipos de ideales de dominación legítima: **dominación carismática, dominación tradicional y dominación racional.**

La dominación carismática basa la obediencia en la confianza que se tiene en el líder. "Se basa en la creencia, en la revelación y en los héroes, en la convicción emotiva de la importancia y del valor poseído por una manifestación de tipo religioso, ético, artístico, científico, político o de otra especie." Esta forma de dominación es pasajera dado su carácter extraordinario que al ser permanente se hace racional o tradicional.<sup>6</sup>

La dominación tradicional se da como resultado de que las personas dirigen sus creencias y su actuar "por eterno ayer", es decir, por la costumbre profundamente arraigada.<sup>7</sup>

Finalmente, la dominación racional se basa en la legalidad; "se obedecen

órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas. La obediencia se basa en la ley y no en las personas. Es el sistema predominante".<sup>8</sup>

Lumina explica que "la organización social y el poder, que es la fuerza conformada de aquélla, se apoyan esencialmente en dos fundamentos: el consenso y la fuerza. Estos dos elementos pueden estar distribuidos de diferentes maneras en los diversos regímenes políticos, pero ningún régimen puede despreñar ninguno de los dos; así como la dictadura no puede prescindir de un mínimo de consenso, al menos por parte de quienes detentan la fuerza de las armas, tampoco la democracia puede despreñar el uso de la fuerza para imponer la voluntad de la mayoría a minorías recalcitrantes. Fuerza y consenso se encuentran entre sí en una relación inversamente proporcional, de manera que cuanto más extenso es el segundo, más se puede prescindir de la primera. La primacía de uno u otro elemento constituye uno de los parámetros más significativos para la calificación de un régimen político, ya que las democracias cuentan sobre todo con el consenso de los ciudadanos, mientras que las dictaduras confían en mayor medida en la fuerza de los aparatos represivos".<sup>9</sup>

"La libertad tiene necesidad del orden, no sólo porque todo desorden es un obstáculo al ejercicio de ella, sino porque en un principio la libertad no es más que la facultad de conformarse espontáneamente al orden, y desde luego es necesario conformarse espontáneamente al orden en el Estado para que tenga lugar la libertad y no únicamente la licencia. El orden tiene necesidad de la libertad; por sí solo sería inútil, pero la ley de la vida es el movimiento y el cambio y la libertad se los proporciona. El orden y la libertad tienen necesidad del poder para protegerse contra los acontecimientos."<sup>10</sup>

De esta idea se deduce que las relaciones de dominación y, por lo tanto, el poder, son fundamentales para la actualización de los fines y funciones del Estado. Hauriou vislumbra la creación de condiciones de orden que garanticen la libertad como el fin máximo del Estado.

Igual que Hauriou otros autores afirman que la infraestructura para lograr el orden se encuentra en el derecho.

Burgoa, por ejemplo, señala: "para que la vida en común sea posible y pueda desarrollarse por un sendero de orden, para evitar el caos de la sociedad, es indispensable que exista una regulación que encause y dirija esa vida en común que norme las relaciones humanas: el derecho, sin el cual es imposible cualquier convivencia".<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Giuseppe Lumina, *Principios de teoría e ideología del derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1985, págs. 14 y 15.

<sup>10</sup> Hauriou, citado por Hector González Uribe en *Teoría política*, Porrúa, 2a. ed., México, 1977, pág. 204.

<sup>11</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, Porrúa, 6a. edición, México, 1970, pág. 41.

<sup>4</sup> Citado por Héctor González Uribe en *Teoría Política*, Porrúa, 2a. edición, México, 1977, pág. 204.

<sup>5</sup> Consúltense la obra de Jorge Sánchez Azcona, *Reflexiones sobre el poder*, UNAM, 1979, págs. 118 y sigs.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, págs. 118 y 155.

Este clima de bienestar se manifiesta en el llamado orden público que, para Miguel Sarre, implica "por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra parte, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad".<sup>12</sup>

Nuevamente surge la simbiosis entre orden y derecho, es decir, Sarre centra su atención en un factor que se traduce en el nuevo legítimador de las relaciones de dominación: los derechos humanos.

Conzález de la Vega refiere el orden público como "el concepto de seguridad pública que está íntimamente ligado al de justicia, siendo ésta la idea maestra de la que se parte para la aplicación y operación de ambas. Debemos considerar dichos conceptos como parte del orden público, el cual a su vez forma parte del orden jurídico general...".<sup>13</sup>

Juan Bustos comparte este criterio puesto que la función del Estado "no puede ser otra que la de proteger los bienes jurídicos, en caso contrario el Estado carecería de sentido".<sup>14</sup>

Miguel Sarre agrega: "Una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la sociedad. Se entiende que la conservación del orden público es una de las condiciones indispensables que toda sociedad necesita como expresión del bien común, y que el Estado debe garantizar."<sup>15</sup>

El orden jurídico conlleva a un orden público que finalmente sustenta un estado de bienestar en el ser humano al "mantener un grado de cohesión para el desarrollo armónico de la comunidad",<sup>16</sup> que, según Burgoa, "se revela como un reconocimiento o permisón de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como (sic) la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social... consiste entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano...".<sup>17</sup>

La protección de estos intereses es la *ratio* del llamado poder de policía que para algunos estudiosos es la justificación última del Estado.

<sup>12</sup> Miguel Sarre, *Guía del policía*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2a. edición, México, 1992.

<sup>13</sup> René González de la Vega, *La justicia y la seguridad pública*, FGR, México, 1988.

<sup>14</sup> Juan Bustos Ramírez, *Manual de derecho penal español*, Editorial Ariel, 1a. edición, Barcelona, 1984.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, pág. 1.

<sup>16</sup> Juan Bustos, *op. cit.*, pág. 494.

<sup>17</sup> Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pág. 41.

## Poder de policía

La expresión policía comúnmente se usa sin precisión técnica ni jurídica. "Poder de policía" es una expresión jurídica que el juez Marshal, Presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos de América, empleó por primera vez en el caso *Brown vs. Maryland*. A partir de este caso comenzó a difundirse este concepto en el ámbito del Derecho Administrativo, Constitucional y Penal. Se define como un valor para la designación de una de las atribuciones más importantes del legislador: la limitación de los derechos reconocidos por la ley fundamental.<sup>18</sup>

Para Willoughby, el poder de policía implica "todo control legítimamente ejercido sobre las personas y la propiedad, cualquiera que sea la forma que adopte".<sup>19</sup> Este control social se vale de medios más o menos difusos muy específicos, como el sistema penal dentro del cual se encuadra la policía, por lo que "el discurso policial es predominantemente moralizante".<sup>20</sup>

Al referirse al poder de policía otro funcionario estadounidense, el juez Shaw, dice: "consideramos como principio establecido, que surge de la propia naturaleza de la sociedad organizada y civilizada, el que todo dueño de propiedad, no obstante lo absoluto e incoercible que pueda ser su título, lo tiene bajo la responsabilidad que implica un uso que no sea perjudicial para el esparcimiento de otros que tuvieren derecho a disfrutar su propiedad, ni tampoco perjudicial para los derechos de la comunidad".<sup>21</sup>

Esta interpretación acerca del poder de policía está relacionada con el derecho anglosajón y con las restricciones del derecho de propiedad, tema propio del ámbito civil con repercusiones sociales y económicas importantes, aun cuando con efectos colaterales al tema tratado aquí.

Acercas del mismo tema el juez Shaw plantea una diferencia sustantiva entre policía y poder de policía, aun cuando ambos conceptos aluden al control social: "la diferencia sustancial entre poder de policía y policía radica en que mientras el primero es un poder de legislación o sea, una función propia e inherente al poder legislativo que se manifiesta concretamente por medio de la ley, y que tiene por fin limitar el ejercicio de determinados poderes (sic, derechos) a fin de asegurar la tranquilidad, la moralidad, la salubridad y la economía en miras al bienestar general — bien común — en cambio, la policía constituye una función administrativa por excelencia que tiene por objeto la protección de la seguridad (sic), la moralidad y la salubridad públicas, y aun de la economía en cuanto afecta directamente a la primera...".<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Jaime Casas Alemán, "La seguridad pública en el Distrito Federal", tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, México, 1992, pág. 1.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Raúl Zaffaroni, *Manual de derecho penal*, Cárdenas Editores, 2a. edición, México, 1988, págs. 23 y 33.

<sup>21</sup> Casas Alemán, *op. cit.*, págs. 1 y 2.

<sup>22</sup> *Idem*.

En congruencia, Villegas Basavilbaso sostiene que la policía tiene un contenido específico porque su misión es proteger a las personas, las cosas y la moral pública.

Rafael Bielsa resume en tres puntos el poder de policía:

1. No hay poder cuyo contenido sea más indefinido que el poder de policía.
2. No hay poder que sea más propenso a lesionar derechos o garantías constitucionales (derechos humanos).
3. Como los derechos públicos son indispensables para la defensa de los derechos privados y éstos son los más cercenados por la arbitrariedad de los gobernantes no capacitados para la función pública "por razones de orden público" esto provoca más decisiones jurisdiccionales que otro poder.<sup>23</sup>

Es importante expresar la opinión de Walter Benjamin, con respecto a la naturaleza corrupta de este poder, cuando afirma que "la policía es un poder con fines jurídicos (con poder para disponer), pero también con la posibilidad de establecer para sí misma, dentro de vastos límites, tales fines (poder para ordenar); el aspecto ignominioso de esta autoridad — que es advertido por pocos sólo porque sus atribuciones en raros casos justifican las intervenciones más brutales, pero pueden operar con tanta mayor ceguera en los sectores más indefensos y contra las personas más sagaces a las que no protegen las leyes del Estado — consiste en que en ella se ha suprimido la división entre violencia que funda y violencia que conserva la ley. Si se exige a la primera que muestre sus títulos de victoria, la segunda está sometida a la limitación de no deber proponerse nuevos fines. La policía se halla emancipada de ambas condiciones..."

"La policía es un poder que funda — puesto que la función específica de este último no es la de promulgar leyes, sino decretos emitidos con fuerza de ley — y es un poder que conserva el derecho, dado que se pone a disposición de aquellos fines.

"Los fines del poder de policía no son iguales en todo lugar y momento, es más, el derecho de la policía marca el punto en que el Estado es componente para garantizar sus fines a partir del ordenamiento jurídico. Así la policía interviene por razones de seguridad en casos en que no subsiste una clara situación jurídica..."

"El poder de policía es informe así como su presencia es espectral, inaferrable y difusa por doquier, en la vida de los estados civilizados.

"En las democracias su presencia testimonia la máxima degeneración posible de la violencia."<sup>24</sup>

A pesar de que el esquema descrito aquí es de absoluto repudio al régimen de policía no puede evitar reconocer su cualidad fundante y conservadora que hace posible la subsistencia social mediante un marco de derecho que adopta cualquiera de los proyectos de Estado contemporáneo.

### Estado policía

Se ha sostenido que la última *ratio* del Estado es lograr condiciones de seguridad en todos los ámbitos con fundamento en un Estado de Derecho. Por otra parte, el papel protagónico del Estado ha sido calificado en razón a la delimitación de esta seguridad, por ejemplo, en el seno de la fisiocracia se habla del Estado policía como el vigilante, pero no como interventor del sano desarrollo del proceso económico de una sociedad.

En 1759 Adam Smith publicó su teoría acerca de los sentimientos morales y de Juan Jacobo Rousseau refiere el término *laissez faire*, en donde precisamente se excluye la vigencia de Estado interventor.

Así, desde el punto de vista macroeconómico surge el Estado liberal, concepción dentro de la cual, "el hombre tiene como ser económico, un innato afán de lucro, el cual debe ser canalizado a través de las relaciones sociales en un libre juego de competencia y de mercado, configurando así su teoría de liberalismo económico y el no intervencionismo del Estado..."<sup>25</sup>

Después de otras fórmulas con resultados poco afortunados resurge este liberalismo, como un sistema que recupera la teoría tradicional con el nombre de neoliberalismo, fórmula en la que se reconoce la necesidad de cierta intervención por parte del Estado puesto que las relaciones de mercado autoequilibradas han demostrado ser sólo un modelo teórico.

En México, el llamado liberalismo social, que pretende lograr el balance entre libertad y justicia, es para algunos estudiosos un esquema neoliberalista que "modifica nuestros objetivos históricos como Estado establecido desde 1917: crear un Estado cuyo objetivo principal sea el bien común de los grupos mayoritarios de este país... el que el Estado Mexicano no pudiera cubrir las aspiraciones de la mayoría, no justifica abandonar su compromiso"<sup>26</sup>.

Es evidente la relación entre el modelo económico y el tipo de Estado policía presente en una nación. Cuanto más constante es el liberalismo en una economía, menor en el intervencionismo gubernamental en todos los órdenes. El Estado policía se limitará a vigilar que la vida social y económica sea coherente a las leyes del mercado.

<sup>23</sup> *Ibid.*, págs. 1 y 2.

<sup>24</sup> Walter Benjamin, *Para una crítica de la violencia*, Premiá Editora, 3a. edición, México, 1982, págs. 26 y sigs.

<sup>25</sup> Jorge Sánchez Azcona, *Reflexiones sobre el poder*, UNAM, México, 1990, págs. 17 y sigs.  
<sup>26</sup> *Idem.*

Ahora bien, desde el punto de vista político, el concepto de seguridad, y por tanto del Estado como policía, está en razón directamente proporcional al régimen de gobierno, sea autoritario, totalitario o democrático.

Peter H. Smith afirma que en el régimen autoritario hay pluralismo limitado, que sin ser un sistema totalitario, tampoco es democrático. "En su funcionamiento el régimen autoritario de México refleja de esta manera, constante interacción entre el interés del Estado relativamente coherente y un conjunto menos coherente de sistemas empresariales."<sup>27</sup>

Así, el sistema totalitario se define como ausencia de la voluntad popular en las decisiones del Estado, régimen en que pareciera un aparato policial corrompido y represor. *A contrario sensu*, el sistema democrático permite la participación activa de una población en la definición de las políticas de gobierno.

Como posición ecléctica aun cuando no la más deseable, está precisamente el autoritarismo como auténtico Estado de transición hacia la democracia.

Sea un régimen u otro, estamos frente a un Estado policía, represor o facilitador de la democracia, dentro del cual, siguiendo a Rousseau, todos cedemos parte de nuestra libertad, en pro de una convivencia armónica.

Esta intervención del Estado mantiene para el aparato gubernamental la posibilidad del uso de la fuerza dentro de la simbiosis hegemonía-coerción, basta, en la mayoría de los casos, su existencia, sin necesidad de ejercerla.

El derecho no es contrario a esta fuerza, "sino es más bien la fuerza social organizada mediante el Estado y sus agentes".<sup>28</sup>

"Al monopolizar el uso de la fuerza, el derecho pacifica a la sociedad impidiendo que los hombres se priven por la fuerza de sus propiedades y bienes."<sup>29</sup>

"La fuerza es empleada para prevenir el empleo de la fuerza en la vida social; únicamente el órgano de la comunidad está autorizado para emplear la fuerza. El derecho hace de la fuerza un monopolio."<sup>30</sup>

Con la afirmación anterior Kelsen infiere los elementos fundamentales para delimitar la existencia de esta fuerza coactiva:

- a) El monopolio de esta fuerza lo tiene el Estado a través de sus órganos de gobierno.
- b) El empleo de esta fuerza debe ser legítimo, en el entendido de que la función típica del orden jurídico es tutelar de cierta manera a determinados intereses de los individuos.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> *Ibid.*, págs. 17 y sigs.

<sup>28</sup> PCR-INACIPE, *La protección de los derechos humanos*, México, 1988, pág. 20.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, 4a. reimpresión, México, 1988, pág. 24.

<sup>31</sup> *Ibid.*

Así, el Estado "a través de instituciones de seguridad, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos".<sup>32</sup>

Legitimidad, condición para considerar que se emplea la fuerza en un Estado de Derecho, definido por Kennet Waltz como un gobierno efectivo con el monopolio legítimo de la fuerza; "legítimo en este contexto significa que los agentes públicos están organizados para prevenir y contrarrestar el uso privado de la fuerza".<sup>33</sup>

Para Weber, la estructura burocrática dentro del sistema capitalista cuenta con cuadros administrativos que tienden a "mantener con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física y para el mantenimiento del orden vigente".<sup>34</sup>

Esta afirmación coincide con la de Javier Elguera, quien afirma que no hay legitimidad que justifique el uso de la fuerza sistemáticamente, siendo así, que existe sólo una pretensión de legitimidad en el uso de la fuerza, al servicio, las más de las veces, de intereses de Estado y no precisamente nacionales.

"Se ha repetido hasta el cansancio que el Estado es, por definición, el monopolio de la fuerza. Tal vez es importante agregar a esto que en el mundo contemporáneo un gobierno legítimo es aquel que no necesita recurrir sistemáticamente al uso de la fuerza para mantenerse en el poder, no necesita sacrificar la paz en aras de la estabilidad..."<sup>35</sup>

Sin duda, Weber y Elguera se refieren a la tergiversación en el uso de la fuerza, situación que *per se* la deslegítima. El control social que mantiene vigente la posibilidad del disfrute de la libertad y la actualización de un régimen de derecho se justifica no por ser instrumento que mantenga un régimen antidemocrático, sino como mecanismo garante de la seguridad. Derecho sin coacción es anarquía, en consecuencia, deja de cumplir su función social.

Alf Ross considera el uso de la fuerza como un acto atribuido al Estado por tratarse de la manifestación de un privilegio: "existen ciertas personas que tienen una potestad o poder calificado con respecto a actos jurídicos; existen también algunas que poseen una libertad de acción calificada con respecto a actos de hechos, es decir, que tienen un privilegio para realizar ciertos actos que están prohibidos a la gente en general..."

"Estos actos consisten en el ejercicio de la fuerza física contra seres humanos. Cuando la policía usa sus bastones para sofocar un tumulto o para llevar a cabo un arresto; cuando el oficial de justicia con ayuda de la

<sup>32</sup> Sarre, *op. cit.*, págs. 1 y sigs.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Sánchez Azcona, *op. cit.*, pág. 116.

<sup>35</sup> Javier Elguera, del tomo *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, 1a. edición, México, 1990, pág. 89.



policía desaloja a una persona, o embarga bienes en una ejecución de sentencia se llevan a cabo actos que, si es necesario, asumen el carácter de un ejercicio de la fuerza, que en la mayoría de los casos el mero conocimiento de que la resistencia se encontrará con una fuerza irresistible, resulta suficiente para que no haya tal resistencia.

"El poder de la fuerza física es efectivo en gran medida por el simple hecho de su existencia. Sólo rara vez es necesario enviar un número considerable de policías para realizar un desalojo.

"No es coincidencia que el privilegio de actuar se refiera al uso de la fuerza. Los sistemas jurídicos que llamamos 'nacionales', por ejemplo, el derecho dinamarqués (sic), noruego y sueco, se caracterizan por fundarse en el monopolio de la fuerza, ejercida por un grupo de personas calificadas, esto es, con determinadas características, se trata, de hecho de un cuerpo profesional especialmente adiestrado, la policía.

"El recurso de la fuerza al cual tienen derecho estas personas no es en sentido estricto una libertad de acción, esto es, un permiso que la persona puede o no utilizar según le plazca. El ejercicio de la fuerza es también un deber, un cargo en el sentido más amplio de la palabra...

"El privilegio no se da al titular del cargo en beneficio, sino con el propósito de mantener el derecho y el orden. Es verdad que la policía tiene una considerable discrecionalidad para decidir en qué momento intervenir, pero la ejerce siempre en función del cargo y es dictada por consideraciones de interés público. Debe servir al mantenimiento del derecho y del orden, ya se trate del ejercicio de un poder ejecutivo, para el cumplimiento de los actos judiciales y administrativos, o de un poder preventivo, para el mantenimiento de la paz y del orden."<sup>36</sup>

Nuevamente se encuentra una estrecha relación entre derecho y monopolio legítimo de la fuerza como medios de control social. Walter Benjamin insiste en que en el derecho es evidente la relación fundamental entre el fin y el medio, "la violencia es un medio", y agrega: para los jusnaturalistas la violencia es un producto natural siempre que no se abuse con fines injustos juzgando al derecho a partir de sus fines; en tanto el derecho positivo, juzga a partir de los medios, apreciando al poder en su transformación histórica. Así, el derecho exige que todo poder tenga un testimonio histórico, que implica ciertas condiciones sobre su sanción y legitimidad. Al respecto Benjamin opina que "si la justicia es el criterio de los fines, la legalidad es el criterio de los medios", por lo que el interés del derecho es monopolizar la violencia y salvaguardar el derecho mismo. Por otra parte la sumisión del ciudadano a las leyes es un fin jurídico (en un Estado de Derecho) de tal manera que la violencia

<sup>36</sup> Alf Ross. *El concepto de validez y otros ensayos*, Fontamara, 1a. edición, México, 1991, págs. 93 y sigs.

(monopolio de la fuerza) tiene dos funciones: a) crear derecho y b) conservar el derecho (*infra* 43).

Walter Benjamin considera que, "en el ciclo de una sociedad, la violencia conservadora debilita a la carga creadora, hasta que nuevas fuerzas dominan sobre la violencia, generadora de derecho, de este modo surge un nuevo destinado a la decadencia".<sup>37</sup>

Para concluir y repitiendo las palabras de Benjamin, diremos que si decae la conciencia de la presencia latente del monopolio de la fuerza en un Estado jurídicamente constituido, éste se debilita.

### Estado de Derecho

Es innegable la vinculación entre fuerza legítima y derecho dentro del marco del Estado, como ente policiaco, entendido en su más amplio sentido. Ahora se hablará del Estado de Derecho entendido como una organización cuyo poder y actividad están controlados por la ley. "Consiste fundamentalmente en la suprema organización social controlada por la ley, que se admite como la expresión de la voluntad general, mayoritaria, del pueblo."<sup>38</sup> Por lo tanto, la "idea de control jurídico, de regulación de la actividad estatal, es uno de los elementos de Estado de Derecho".<sup>39</sup>

"...La regulación jurídica... aparece siempre unida al Estado, incluyendo al absolutista y totalitario. Lo que diferencia al Estado de Derecho es que en dicha regulación jurídica se establezcan (sic) límites precisos a la actividad del gobierno y sus agentes, límites que quedan fijados para proteger al ciudadano, a la población, de las arbitrariedades del poder público."<sup>40</sup>

"En consecuencia, hay ciertos elementos sin los cuales no podría calificarse a un Estado como Estado de Derecho:

- a) La existencia de leyes... que sean producto de la voluntad mayoritaria...
- b) Que el poder esté sujeto a límites, el primero de los cuales consiste en dividirlo o separarlo, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial.
- c) Que la administración ejecutiva actúe según reglas precisas y que pueda ser controlada.
- d) Que estén garantizadas constitucionalmente las libertades públicas y los derechos del hombre."<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Walter Benjamin, *op. cit.*, págs. 26 y sigs.

<sup>38</sup> PGR-INACIPE, *La protección de los derechos humanos*, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pág. 8.

Algunos autores tienden a pensar en un antagonismo e incompatibilidad entre los conceptos Estado policía y Estado de Derecho. Consideran al primero antecedente necesario del segundo. En el Estado de Derecho observan el sustento y límite de la acción del poder público que constituye el respeto a la legalidad que se enfrenta a una necesidad política, en donde la acción pública se debe enmarcar dentro del orden normativo.

En efecto, Rafael Bielsa afirma que "si en el Estado policía anterior al actual 'Estado de Derecho', la policía era un órgano a disposición del jefe de gobierno, y el fin de ella era principalmente político (y a veces personal, de custodia o protección de la persona que ejercía la autoridad), en el actual Estado de Derecho es un organismo administrativo que realiza un servicio público, objetivo e impersonal. Su acción consiste esencialmente en proteger la libertad, evitar ataques a los derechos de las personas en lugares públicos y restablecer el orden cuando ha sido alterado; por eso, cuando la policía persigue y aprehende delincuentes, coopera con la seguridad pública, (siendo así que) en el Estado de Derecho la policía es una organización civil y no militar... y actúa en sociedades civilizadas".<sup>42</sup>

Esta orientación doctrinal sólo concibe el Estado de Derecho en supraordenación al Estado policía sin reconocer que precisamente la labor de garante y vigilante de la seguridad del Estado policía se legitima en la observación del marco jurídico respetuoso de los derechos fundamentales de la población.

Durante su administración, Miguel de la Madrid, expresó: "tenemos la obligación de asegurar que la policía ajuste sus actuaciones a la ley y que sea instrumento y un ejemplo del Estado de Derecho... No es posible hablar de la vigencia real del Estado de Derecho cuando hay desbordamientos de funciones en agravio de los particulares. Cualquier exceso de este tipo aumenta la desconfianza y resta prestigio al Gobierno de la República".<sup>43</sup>

Al respecto J. T. Delos, comenta: "en el Estado, que es un 'Estado de Derecho', cada regla positiva es la actualización o formalización de un pensamiento y de una voluntad del cuerpo social respondiendo a una de sus necesidades. Expresa la manera por la cual, sobre un punto particular, la sociedad se concibe a sí misma".<sup>44</sup>

En todo caso, la labor de policía estadual, se origina y se sujeta al orden jurídico y fuera de él; representa el apoyo de un gobierno ajeno a la democracia y ajeno a los intereses de la colectividad. Olivecrona, con acierto, aclara: "es el derecho el que crea al Estado y no al contrario...; al ser una organización, el Estado, como cualquier otra organización se funda en un conjunto de normas que son aplicadas, de hecho, en el interior de

<sup>42</sup> Citado por Casas Alemañ, *op. cit.*, pág. 37.

<sup>43</sup> Secretaría de Gobernación, *Guía descriptiva del Programa Nacional de Seguridad Pública*, S. G., México, s/f.

<sup>44</sup> J. T. Delos, *Los fines del derecho*, UNAM, México, 1981, pág. 41.

un grupo social: Sin normas no existiría el grupo organizado sino la anarquía. No tiene sentido, por tanto, sostener que el derecho es una creación del Estado, sino que es el Estado el que, correctamente entendido, presupone al derecho, no pudiendo existir sin el mismo".<sup>45</sup>

El Estado de Derecho es aquel que presupone a la norma jurídica y se alimenta en ella, por tanto, en todas sus manifestaciones y aun en el ejercicio del monopolio de la fuerza, el derecho es la única fórmula de coexistencia social.

## LA SEGURIDAD Y SUS DIFERENTES ACEPCIONES

### Seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos de América después de la Segunda Guerra Mundial y cayó en desuso después de la guerra de Vietnam. Durante la década de los años setenta se reformuló el concepto y se le vinculó a otros aspectos económicos y sociales.<sup>46</sup>

La connotación habitual de seguridad nacional, según Sergio Aguayo, es la de estar libre de peligro.<sup>47</sup>

Según Walter Lippman la nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, "si fuera necesario", de mantenerlos mediante la guerra. Hay concepciones que sostienen que la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera.<sup>48</sup>

Para Luis Herrera-Lasso la seguridad nacional "es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior".<sup>49</sup>

Jorge Bustamante, por su parte, explica la seguridad nacional como "aquello que sea definido como tal por los órganos del Estado. En México, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente a amenazas internas o externas. De esta forma se entiende

<sup>45</sup> Citado por Enrico Pátaro, en *Elementos para una teoría del derecho*, Debate, 1.ª edición, Madrid, 1986.

<sup>46</sup> Cathryn L. Thorup, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa", del libro *En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*, pág. 97.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. 43.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pág. 43.

<sup>49</sup> Luis Herrera-Lasso, *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*, del libro *En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*, pág. 348.

como amenaza cualquier hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los preceptos constitucionales".<sup>50</sup>

El Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme realizó uno de los trabajos más completos sobre la materia. Al definir seguridad nacional establece: "en principio, la seguridad es una condición en que los Estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso...".<sup>51</sup>

María Celia Toro explica que no estamos frente a un concepto absoluto ni inmutable, sino frente a una definición política. Para definir como seguridad nacional una política se necesitan dos condiciones:

a) Que la política se sustente con recursos destinados a evitar las amenazas identificadas.

b) Que el peligro o las amenazas provengan del exterior.<sup>52</sup>

### Componentes del concepto tradicional de seguridad nacional

1. El Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad. Es un elemento aparentemente controvertido; no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se estima que los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad.

Ahora bien, aunque llega a asimilarse el concepto de Estado con el de sociedad, la seguridad del Estado y de la sociedad no necesariamente coinciden.

"Los economistas y teóricos hablan de los problemas del agente y el principal, mediante dos características fundamentales: a) el agente dispone de información que no tiene el principal; b) existe un conflicto entre los intereses del agente y el principal, que lleva a intentar explotar esta ventaja de información para apoyar sus propios intereses."

Otros investigadores señalan que si el objetivo primordial de un Estado es la seguridad, es posible que sus acciones modifiquen la naturaleza de la vida social y política de una nación y que reduzcan con ello la seguridad de los individuos. Con frecuencia, los Estados han utilizado la fuerza para protegerse de grupos de su misma población, lo que hace indispensable diferenciar entre seguridad del Estado y de los grupos sociales dentro del mismo.

<sup>50</sup> Jorge Bustamante, "México-Estados Unidos: migración indocumentada y seguridad nacional", del libro *En busca de la seguridad perdida*, op. cit., pág. 348.

<sup>51</sup> Citado por Richard H. Moss, de *En busca de la seguridad*, pág. 54.

<sup>52</sup> María Celia Toro, *México-Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional*, del libro *En busca de la seguridad perdida*, op. cit., pág. 368.

2. Es propósito específico de la acción del Estado proteger legítimos intereses nacionales, por lo que, la mayoría de los gobiernos coinciden que la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos.

Para Lipset, la soberanía está legitimada por el consenso social que la reconoce como el origen supremo del poder, entendiendo esto como la "instancia decisoria más alta en un territorio determinado".<sup>53</sup>

Herman Heller reconoce que "para considerar como soberano a un Estado, éste debe estar dentro del marco de la dominación legítima".<sup>54</sup>

Por otra parte, Nuechterlein distingue entre interés público e interés de la nación. Identifica cuatro intereses básicos de un Estado-nación:

- La defensa ante amenazas de violencia física.
- El mejoramiento del bienestar económico.
- El mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro.

- La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos.<sup>55</sup>

3. Las amenazas a los intereses nacionales (soberanía e integridad territorial) emanan de acciones y políticas de otros Estados, los cuales, al velar por intereses propios, se convierten en la fuente de amenaza más probable; estas amenazas no surgen solamente de los preparativos militares de otros Estados.

"El dilema de la seguridad parece haber tomado una conformación novedosa, ya que las amenazas surgen, no de acciones político-militares de otros Estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado."<sup>56</sup>

Ahora las amenazas son la degradación del ambiente, el agotamiento de recursos naturales, el poder de corporaciones multinacionales, deterioro económico, etc. Algunos autores incluyen en estos supuestos al narcotráfico como una conducta delictiva que trasciende al ámbito de la seguridad pública, y aun cuando hay quien le niega terminantemente esa naturaleza, el medio mexicano se le considera como tal (*infra* 28). Baste mencionar lo señalado por Jorge A. Jaraquemada Robledo, quien piensa que el narcotráfico admite varias aproximaciones: "puede ser abortado como un problema delictual, como una cuestión atinente a la salud pública, como un problema que incide en las economías locales e incluso como atentatorio a la estabilidad institucional cuando es capaz de generar grandes dosis de

<sup>53</sup> Sánchez Azcona, op. cit., págs. 128 y sigs.

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> Sergio Aguayo, op. cit., págs. 43 y sigs.

<sup>56</sup> *Idem*.

violencia y corrupción", y agrega: "durante un tiempo se consideraba al tráfico de drogas y estupefacientes como un delito contra la salud. Hoy, en cambio, se considera que el bien jurídico tutelado no es sólo la salud del individuo, sino también la seguridad del país, el desarrollo, la estabilidad del sistema político y la propia seguridad internacional".<sup>57</sup>

La línea de pensamiento de María Celia Toro es que los ataques y amenazas internas no pueden considerarse dentro de la seguridad nacional y en todo caso, se trata de un asunto de seguridad interna.<sup>58</sup>

Respecto a este tema es oportuno destacar lo señalado por el Programa Nacional de Protección Ciudadana, el cual refiere: "un Estado vulnerable internamente por la ingobernabilidad, la intranquilidad y falta de respeto a la ley, es incapaz de determinar un proyecto nacional que garantice la estabilidad política y el desarrollo social, de tal suerte que la seguridad pública está estrechamente unida con la seguridad nacional".<sup>59</sup>

Aún se discute en diversos foros el contenido de la seguridad nacional, sea para limitar su ámbito o modificarlo.

Javier Elguera comenta que "estudiosos y expertos se han enfrascado en una discusión acerca de la necesidad o los peligros de expandir los límites semánticos de la definición de seguridad. Quienes están en favor de una versión amplia insisten en la miopía de la definición convencional y en su incapacidad para dar cuenta de los nuevos problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar. Por su parte, los proponentes de una versión restringida advierten de los peligros de relajar los límites de la definición que llevaría a cometer el error de incluir como problemas de seguridad a muchos que no lo son".

La mejor y más útil de las definiciones de seguridad será la que quite eficientemente el recurso de la fuerza y la violencia organizada, que prevea y se anticipe a éstas cuando sean inevitables, recurriendo a estrategias de concertación política pacífica antes que a la fuerza. "En otras palabras, la utilidad de esta forma de concebir la seguridad es que proporciona lineamientos de cómo evitar la inseguridad".<sup>60</sup>

También se puede llegar a desmilitarizar el concepto de seguridad nacional a partir de:

- a) Mayor armamento, que no necesariamente implica mayor seguridad.
- b) Amenazas reales, que tienen su origen en el atraso económico.

Para Cathryn Thorup los peligros de redefinir este concepto son los siguientes:

- a) Respuestas militares a problemas no militares.
- b) Que la definición de seguridad nacional es específica para cada país.
- c) El exceso de significados.
- d) Necesidad de especificidad.
- e) Se requiere de un responsable de definir los términos.
- f) Que la seguridad de Estado no es sinónimo de seguridad nacional.<sup>61</sup>

Gene Sharp sostiene que la mejor solución sería limitar considerablemente el significado de seguridad nacional e incluir otros principios y objetivos de gran importancia, como justicia social, democracia y progreso, dentro de otros conceptos más amplios, como prioridad nacional o principios nacionales. Sólo así la seguridad nacional dejaría de ser la meta suprema de la sociedad y se convertiría en una de varias metas.<sup>62</sup>

En México desde 1946 y hasta finales de los años setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. En 1968, el gobierno mexicano usó este concepto como sinónimo de control de disidencia por la fuerza.

En 1973, el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación establece para la Dirección Federal de Seguridad entre otras funciones analizar e informar de los hechos relacionados con la seguridad de la nación.

Al desaparecer esta dirección, en 1985, surge la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, que en 1989 finalmente se establece como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. No obstante, en nuestro país, la seguridad nacional está en manos del "poderosísimo Estado Mayor Presidencial".<sup>63</sup>

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se menciona el término seguridad nacional para referirse al papel y las funciones de las fuerzas armadas, "confundiendo seguridad nacional con defensa nacional",<sup>64</sup> al decir de algunos estudiosos, es la primera alusión oficial del término (Luis Herrera).<sup>65</sup>

En 1983, en el Plan Nacional de Desarrollo, se define a la seguridad nacional como el medio para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.

61 *Op. cit.*, págs. 97 y sigs.

62 Gene Sharp, "En torno a la definición de seguridad nacional", del libro *En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*, págs. 91 y sigs.

63 Guillermo Garduño, citado por Ciro Gómez Leyva en *El Financiero*, 10 de julio de 1983, pág. 10.

64 Sergio Aguayo, *op. cit.*, pág. 116.

65 El General Félix Galván había definido a la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas, en *En busca de la seguridad perdida*, pág. 116.

57 Jorge Jaraquemada Roblero, "El narcotráfico como delito moderno: su tipificación penal", de la revista *Contribuciones*, 2/83, abril-junio de 1983, año X, núm. 2, Buenos Aires.

58 *Op. cit.*, pág. 367.

59 Citado por Casas Alemán, *op. cit.*, pág. 116.

60 Javier Elguera, *op. cit.*, pág. 77.

También en 1983 el entonces titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmaba que el verdadero propósito de la seguridad se da sobre todo en la concertación política interna; en tanto que, Manuel Bartlett, decía que la seguridad se daba en funciones del consenso y la unidad nacionales.<sup>66</sup>

En 1987, "por primera vez en la historia del país", se cataloga al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, porque "atenta contra la estabilidad política, pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional."<sup>67</sup> En este sentido, María Celia Toro agrega que otra expresión acerca de seguridad nacional en nuestro medio ha sido la protección en la frontera sur contra incursiones de militares o rebeldes centroamericanos.

En 1989 se crea el gabinete de seguridad nacional que incorpora a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República.

En México es insoslayable la presencia conjunta de expresiones como seguridad nacional, interior y pública; de la primera se presentaron dos concepciones básicas: una inspirada en la democracia, la justicia social y la soberanía dentro del marco constitucional vigente desde 1917; otra coercitiva, es decir, confunde la seguridad nacional con la seguridad interior, así, por ejemplo, la ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana se refiere a la seguridad interior.

Al analizar con mayor profundidad estos problemas, Luis Herrera Lasso alude a ciertos factores de seguridad interna que inciden en la seguridad nacional ya que atentan contra las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil. Tales factores son:

- a) Las acciones de traición a la patria;
- b) los golpes militares;
- c) la criminalidad cuando llega al extremo de vandalismo generalizado;
- d) aspectos políticos, entendiéndose que una nación en crisis, sin cohesión ni unidad nacional, sin liderazgo político, se hace vulnerable;
- e) abasto de alimentos, y
- f) factores económicos.<sup>68</sup>

Algunos de estos factores están estrechamente relacionados con la seguridad pública, como es el caso de los incisos c, d, e, y f que señalan situaciones determinantes para lograr el orden y la tranquilidad en una comunidad. Al respecto, Jorge Bustamante afirma que la seguridad nacional implica la seguridad pública.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Citados por Sergio Aguayo, *op. cit.*, pág. 117.

<sup>67</sup> Citado por Sergio Aguayo y María Celia Toro, *op. cit.*, pág. 375.

<sup>68</sup> Consúltense a Luis Herrera Lasso, *op. cit.*, págs. 348 y 355.

<sup>69</sup> Jorge Bustamante, *op. cit.*, págs. 348-350.

Esta confusión justifica la simbiosis entre militares y policías, como fuerzas coadyuvantes hacia un mismo fin y que soslayan el orden constitucional que los diferencia. La seguridad pública puede constituir un problema de seguridad nacional aunque no necesariamente; sólo con el concurso de agentes extranjeros podría calificarse como tal, si de una u otra manera atentara contra la soberanía y el territorio.

Quizá valga citar como epílogo la definición de Gerardo C. R. Vega, quien califica la "seguridad nacional como la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación en el ámbito interno mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia".<sup>70</sup>

### Seguridad jurídica

En los temas expuestos hasta aquí es posible distinguir cierta correlación y dependencia de los mismos, toda vez que la figura del Estado, como forma de organización social y prevaleciente en la actualidad, como como función sustantiva el proporcionar seguridad a su población, tiene el ejercicio legítimo de la fuerza que obliga a la regulación dentro de un marco de observancia del régimen jurídico vigente. Así, el elemento de legitimidad se subsume necesariamente en un Estado de Derecho, mismo que ofrece preponderantemente la seguridad jurídica de la que se derivan otro tipo de seguridades.

"El Estado moderno, tras largos siglos de evolución y de luchas, se presenta en íntima relación con el derecho: es en sí mismo, un Estado de Derecho. Por otra parte, el Estado es una fuente constante e importantísima de normas jurídicas; y por medio de sus tribunales judiciales y administrativos, hace labor continua de interpretación, aplicación y sanción de leyes. No es posible tener un conocimiento cabal del Estado si no se atiende el aspecto de sus relaciones con el derecho.

"El derecho es una norma constante que regula la conducta del hombre en sociedad; supone la cooperación social y la promueve. Dada la marcada inclinación hacia el mal que frecuentemente manifiesta el ser humano, el orden jurídico tiene también como característica la coercitividad.

Así, el derecho es el conjunto de normas que rigen la convivencia humana, con poder coactivo para la realización de los fines existenciales de los hombres, entre éstos encontramos el bien común que consiste en un conjunto de condiciones materiales y espirituales que permiten al individuo alcanzar la perfección plena de su naturaleza racional. Asimismo

<sup>70</sup> Citado por Sergio Aguayo, *op. cit.*, pág. 128.

el derecho positivo debe cumplir con la misión fundamental de establecer la seguridad en la vida social.

"La seguridad supone una serie de normas positivas, perfectamente cognoscibles que señalan con exactitud las consecuencias de un acto jurídico y las funciones que se aplican en caso de no cumplir con tales normas. Las normas también delimitan con claridad la situación jurídica de los diversos miembros de la comunidad, tanto gobernantes como gobernados, y reducen el margen de la arbitrariedad administrativa y judicial que da cauce sereno y estable al desenvolvimiento demasiado espontáneo e impetuoso de la vida social y política. El Estado mismo, como autoridad y poder coactivo, está sometido a las normas jurídicas."<sup>71</sup>

En este sentido Burgóa Orihuela sostiene que las garantías de seguridad son "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera de gobernado".<sup>72</sup>

Se afirma también que la seguridad jurídica se refiere a la "seguridad para no ser interferido en el goce de lo demás derechos, sino mediante procedimientos fijados en la ley y ante tribunales legalmente constituidos en los que se respetan los derechos a ser oídos en defensa, a ser juzgado mediante leyes generales, a no ser enjuiciado con arreglo a leyes retroactivas..., a no ser sancionado con penas desproporcionadas, a no ser torturado, a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes".<sup>73</sup>

Respecto al tema, orientado a la rama penal, Raúl Zaffaroni sostiene que el derecho penal "no puede tener otra meta que la de proveer seguridad jurídica puesto que debe ser el objetivo de todo derecho. Esta función se entiende como la protección de bienes jurídicos como una forma de asegurar la coexistencia. La función de seguridad de la coexistencia se cumplirá en la medida en que se garantice a cada quien la posibilidad de disponer lo que considere necesario para su autorrealización, existiendo la certeza de esa posibilidad de disposición (aspecto subjetivo)... Así, la política criminal es la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse y los senderos para efectivizar esta tutela".<sup>74</sup>

Debido a que los bienes jurídicos tutelados se constituyen como delimitaciones conceptuales del alcance de la seguridad jurídica es oportuno profundizar acerca del significado de éstos en el mundo penal.

Juan Bustos habla de *ius punendi* y su vinculación con el bien jurídico. "Como límites materiales al *ius punendi*, tenemos el principio de la intervención como última *ratio* y carácter fragmentario, es decir, sólo debe

<sup>71</sup> Héctor González Uribe, *Teoría política*, Porrúa, 2a. edición, México, 1977, págs. 201 a 204.

<sup>72</sup> Ignacio Burgóa Orihuela, *op. cit.*, pág. 404.

<sup>73</sup> PGR-INACIPE, *La protección a los derechos humanos*, pág. 11.

<sup>74</sup> Raúl Eugenio Zaffaroni, *op. cit.*, págs. 49 y 88.

recurrirse a él cuando han fallado los demás controles, porque, dada la gravedad del control penal, no es posible utilizarlo frente a toda situación, sino sólo con respecto a hechos muy determinados y específicos; de otro modo el Estado podría convertirse en Estado policial.

"En un Estado de Derecho los ciudadanos no pueden vivir bajo la amenaza penal constante en todas sus actividades sociales, eso sería la negación del Estado de Derecho pues provocaría la inseguridad de sus ciudadanos.

"La intervención del Estado sólo es posible y necesaria cuando se trata de la protección de bienes jurídicos. El planteamiento del bien jurídico nace en la primera mitad del siglo XIX, cuando el delito era considerado como la lesión de un derecho a partir del contrato social, del cual surgía el derecho a ser respetado y el deber de respetar. Posteriormente Birnbaum sostiene que la lesión es sobre el objeto del derecho por lo que el derecho y Estado sólo reconocen los bienes jurídicos".<sup>75</sup>

A partir de este contexto Bustos define al bien jurídico como una fórmula normativa sintética concreta de una relación social determinada y dialéctica, "constituye un límite al poder punitivo del Estado, a su intervención sobre los ciudadanos, sobre su actividad social, (y) sólo así, puede dar una base material al concepto político general de necesidad de la pena".<sup>76</sup>

En cambio, para Franz Liszt todos los bienes jurídicos son intereses vitales, intereses del individuo o de la comunidad. Es el concepto "límite de la lógica abstracta". "Los bienes jurídicos no están en la norma, sino que la norma ha de protegerlos; siendo el ser humano el bien jurídico último, su protección es el más elevado objetivo del ordenamiento jurídico."<sup>77</sup>

Binding afirma que el bien jurídico queda establecido, no reconocido, dentro del contenido de la norma jurídica, "es inmanente a la norma".<sup>78</sup>

Otro autor, Welsel, opina que el bien jurídico es todo Estado social descabale que el derecho quiere resguardar de lesiones; mientras que Roxin sostiene que el Estado tiene una finalidad protectora y por tanto la obligatoriedad de proteger bienes valiosos para la vida en común.<sup>79</sup>

Al referirse a las normas penales, Olga Islas señala que son eficaces cuando tienen vigencia dentro de un sistema de justicia punitiva. Su núcleo penal, el "derecho regulador de las conductas antisociales y del derecho de policía".<sup>80</sup>

A partir de estos puntos de vista nuevamente se hace patente la vinculación entre la actividad del Estado policía y su protección a los bienes jurídicos

<sup>75</sup> *Op. cit.*, págs. 42 y sigs.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, págs. 42 y sigs.

<sup>78</sup> *Ibid.*, págs. 42 y sigs.

<sup>79</sup> *Ibid.*, págs. 42 y sigs.

<sup>80</sup> Olga Islas y Elpidio Ramírez, *La tentativa en el Derecho Penal*, s.f.

tutelados como coto de la seguridad jurídica, a través de medios de control social.

Zaffaroni, por ejemplo, explica: "el sistema penal es el control social punitivo institucionalizado, que procura tutelar bienes jurídicos contra ataques que los afectan y lesionan; con ello la seguridad jurídica... El bien jurídico penalmente tutelado es la relación de disponibilidad de un individuo con un objeto, protegida por el Estado, que revela su interés mediante la tipificación penal de conductas que le afectan".<sup>81</sup>

La Procuraduría General de la República, por su parte, circunscribe la seguridad jurídica a la protección del individuo frente al Estado, "en tanto que la seguridad pública se desarrolla como protección del Estado al individuo".<sup>82</sup>

### Seguridad pública

Por su parte, René González de la Vega, señala que el concepto de seguridad ha sido uno de los fines (sic) principales del derecho.

"La seguridad se compone, objetivamente de dos elementos distintivos; los hechos que previamente se han expresado o manifestado y el derecho que los protege o tutela."

El mismo autor cita a J. T. Delos: "ciertamente la seguridad es un estado subjetivo; es la convicción que tengo de que la situación que gozo no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social. Pero la seguridad es un sentimiento subjetivo que se define en relación con la sociedad. Mi convicción debe estar fundada. ¿Sobre qué puede estarlo sino sobre la existencia de hecho de un Estado social que me protege? Interrogado el individuo responderá que 'su' seguridad es la presencia de una policía, de una fuerza armada, de un aparato de justicia represiva. En este sentido, la seguridad se confunde con la existencia de un Estado de organización social, de un orden social. Así, el individuo vive 'en seguridad' como vive 'en sociedad'..."

"La consecuencia es que la seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege..."<sup>83</sup>

"La seguridad", continúa González de la Vega: "es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada".

Así la seguridad pública "se debe connotar en tanto protección de la situación social de los seres humanos en comunidad, a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos, considerando a éstos, tales como el procurador y el aparato policial, que conlleva la noción de orden, tanto correctivo como preventivo".<sup>84</sup>

La seguridad pública se entiende como todas las condiciones de orden y poder que garantizan la paz de una comunidad.

"La seguridad pública comprende la prevención de toda clase de riesgos y calamidades, desde los acontecimientos naturales hasta los hechos del hombre y que requiere de la tranquilidad y el orden públicos, entendiendo por tranquilidad pública, el estado o situación que se requiere para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas."<sup>85</sup>

"Seguridad pública es la acción que desarrollan los otorgantes de ésta a la ciudadanía para evitar alteraciones al orden social, a la convivencia armónica entre los individuos y al respecto de sus derechos."<sup>86</sup> De esta forma, "el valor formal de la seguridad adquiere una decisiva importancia cuando se trata de la conservación de un orden social firme y pacífico".<sup>87</sup>

Para Kenney John, "la función de control de la policía concierne principalmente a los miembros inconformes de la sociedad (sic). Es evidente que no puede ejercerse un control pleno con el solo hecho de que haya un agente de policía en cada esquina. La sociedad necesita un medio ambiente que disminuya al mínimo los desordenes y los trastornos. La creación de ese medio ambiente (seguridad pública) debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país y con el fin de servir a voluntad (sic) de la sociedad en general...".<sup>88</sup>

Éstos son algunos de los objetivos que a *lege lata* se mencionan en torno a la seguridad pública:

- Lograr que los habitantes de una ciudad vivan un ambiente de paz y tranquilidad que les permita ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones a fin de desenvolver libremente su vida diaria y alcanzar su desarrollo personal y colectivo.<sup>89</sup>
- Mantener el orden público.
- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

<sup>84</sup> *Idem*.

<sup>85</sup> Academia de Policía del Distrito Federal, "Introducción a la seguridad pública", apuntes mecanografiados, s/e, México, 1986.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> González Uribe, *op. cit.*, pág. 204.

<sup>88</sup> Citado por Casas Alemán, *op. cit.*, pág. 36.

<sup>89</sup> Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.



<sup>81</sup> *Op. cit.*, pág. 30.

<sup>82</sup> *Op. cit.*, pág. 11.

<sup>83</sup> René González de la Vega, *La justicia y la seguridad pública* de la colección Obra Jurídica Mexicana, PGR, México, 1988.

- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
- Auxiliarse a la población en caso de siniestros y desastres.<sup>90</sup>
- Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad.<sup>91</sup>

Para alcanzar estos objetivos se han estudiado las causas de la inseguridad. La Secretaría de Gobernación, por ejemplo, elaboró la "Guía Descriptiva del Programa Nacional de Seguridad" a fin de analizar estos problemas. En esta guía se establece que: "en gran medida las causas de inseguridad pública corresponden a la naturaleza del medio en que se delinque. En áreas urbanas la alta densidad de población genera en anonimato y la atomización social del ciudadano; las concentraciones masivas inciden en el ámbito de la población y la vida comunitaria se convierte en una incesante competencia por mantener el espacio vital".<sup>92</sup> Más adelante se mencionan las causas de inseguridad:

- Acentuada crisis económica.
- Explosión demográfica.
- Ineficiente capacitación de los cuerpos policíacos.
- Penuria económica.
- Falta de coordinación entre autoridades federales y local.
- Corrupción.
- Ausencia de espíritu de servicio.
- Irreflexiva conducta de medios de comunicación masiva.
- Escasa participación ciudadana.

Es insoslayable que el peso e influencia de cada uno de estos factores es distinto, independientemente de que ya existe un reconocimiento oficial de factores ajenos a la mera disuasión o represión de conductas antisociales en el mundo de la reacción penal del Estado.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

<sup>91</sup> Ley Orgánica de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.

<sup>92</sup> Doc. cit., págs. 21 y 22.

<sup>93</sup> Jorge Sánchez Azcona sostiene que "a cambio de forzar una ficticia liberación económica, el precio social que se está pagando por ella es extraordinariamente alto; la pérdida del poder adquisitivo que de 1982 a 1989 han tenido los salarios, y que muchos economistas lo incluyen por el rango del 40 %, señala que para la mayoría de la población de este país no estará en su propia generación la capacidad de recuperarlo, pues dichos autores hablan de que esto se logrará antes de 20 años (Carlos Ramírez); Carlos Tello agrega que de lograrse en México una tasa sostenida de crecimiento de la economía del orden del 3 % por habitante, la pregunta sería: ¿cuántos años son necesarios para que los hogares que están por debajo de la línea de pobreza alcancen a satisfacer sus necesidades esenciales? De no llevarse a cabo una política deliberada de redistribución del ingreso, el 10 % de los hogares más pobres del país — los más pobres de los pobres — tendrían que esperar 64 años; el siguiente 10 % de los hogares — los que están en situación relativamente mejor que los primeros, pero lejos de ser satisfactoria — tardarían 33 años para satisfacer sus necesidades esenciales; el siguiente 10 % esperaría 21 años y el siguiente 10 % tendría que esperar 10 años. Es decir, sin introducir ningún cambio en la distribución

Sin duda, la situación económica, política y social de una comunidad se refleja en la seguridad pública que ésta vive. Crisis económica, explosión demográfica y corrupción no se combaten con la sola maquinaria represiva estatal, todo esto implica un cambio estructural de fondo que demanda una respuesta multidisciplinaria que atienda todas las aristas del fenómeno, englobadas en un nuevo concepto de cultura de seguridad donde población y gobierno participen en un esfuerzo común. La seguridad es más que un asunto de Estado, un estilo de vida *sine qua non* para el desarrollo personal y comunitario.<sup>94</sup>

En esta nueva visión de la seguridad pública no hay culpables e inocentes, se trata sólo de un esquema de ausencia de oportunidades o de fomento a conductas de corrupción. Sirva de ejemplo citar, por una parte, las constantes denuncias de abusos y errores policíacos que son magníficos y tratados de manera amarillista por la prensa, ante la total o casi total ausencia de artículos que hablen de los resultados obtenidos por las corporaciones policíacas en materia de prevención, investigación y persecución de delitos.

Otro factor por considerar es la actitud de la sociedad, que no ha creado conciencia de que a mayor seguridad habrá mayor sacrificio del anonimato personal tan preciado en la mayoría de las culturas urbanas y de masificación. A este respecto es oportuno citar a Juan Bustos quien en su *Manual de derecho penal español* afirma: "viviendo en sociedad, el hombre recibe las ventajas de la protección y de la ayuda para el desenvolvimiento de la propia personalidad física, intelectual y moral. Por ello debe también sufrir restricciones y sanciones correspondientes que aseguran aquel mínimo de disciplina social, sin el cual no es posible ningún consorcio civil (Ferri)".<sup>95</sup>

Independientemente de esto, la conducta que asume el particular frente a la policía, es prejuiciosa y antagónica; convertida en el blanco de insatisfacciones, la autoridad gubernamental es responsable de la mayoría de los problemas que afronta cada habitante de una población.

Desde luego, lo anterior no es óbice para reconocer las deficiencias de los cuerpos de seguridad pública como prestadores de este servicio. Más adelante se tratan con más detalle.

del ingreso, para el 40 % de los hogares (que son los que se encuentran en situación de pobreza extrema), la espera sería de una o varias generaciones. Esta circunstancia nos aleja de la posibilidad de lograr un auténtico Estado de seguridad pública.

<sup>94</sup> Bétra Roger en su artículo "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México" afirma: "el enorme incremento de la criminalidad y de la violencia en zonas urbanas e industrializadas estimula las tendencias a expandir lo que podríamos bautizar como una cultura de seguridad; así el peligro de que el nacionalismo sea sustituido por una cultura de seguridad es real. Sabemos bien que el culto a la seguridad termina propiciando la expansión de la inseguridad". Del libro, *En busca de la seguridad perdida*, citado anteriormente.

<sup>95</sup> *Op. cit.*, pág. 362.



## Policia

Policia (del latín *politia* y del griego *politeia* o *polis*) significa ciudad, buen orden que se observa y se guarda en las ciudades. En la Edad Media este término se asoció con el de República. En Francia, en el siglo XV, se empleó la palabra como buen orden que se observaba en la cosa pública.

Acosta Romero la describe como un cuerpo organizado y estructurado responsable exclusivamente de mantener el orden en la ciudad en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad.<sup>96</sup>

Henry Pratt, por su parte, define la policía como el conjunto de agentes del Estado que tiene la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos.<sup>97</sup>

Otro autor, Marcelo Caetano, habla de 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, amplien o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar. Como puede verse, este autor se refiere más al poder de policía que la policía como órgano del Estado.<sup>98</sup>

En un estudio acerca de la policía en México, explica que se trata de un cuerpo de seguridad subordinado a la autoridad política, que se encarga del orden público y del mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos, para salvaguardar la realización de los fines del Estado en toda su extensión.<sup>99</sup>

"La policía es la administración encargada de mantener el orden y la seguridad pública. La policía en su acepción más amplia, significa ejercicio del poder público sobre los hombres y las cosas. En el dominio del derecho administrativo designa al conjunto de servicios organizados por la administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad y moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad y colectiva de ellas."<sup>100</sup>

Tradicionalmente la policía se encarga de cumplir y mantener el orden público y es parte de la administración de la justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo no sólo con el crimen y el criminal, sino también con el público en general.<sup>101</sup>

La Enciclopedia Hispánica define a la policía como el "cuerpo encargado de velar por el orden público y la seguridad de los ciudadanos. Es la fuerza

pública que no responde a intereses particulares, sino a la organización política... La policía es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y estados; es cada uno de los agentes; el mismo cuerpo y la instancia de hacer cumplir las decisiones del poder ejecutivo.

"Aunque la administración de la policía tiende a estar centralizada, es frecuente la presencia de cuerpos diferentes, como la policía militar, municipal, judicial, etc. Reproduce la organización militar en muchos aspectos; hay jerarquías."<sup>102</sup>

Sam López afirma que "la policía nace para proteger (sic) el cumplimiento de la ley. Es el órgano ejecutor de las normas jurídicas y del Estado. Tiene obligación de oponer toda su fuerza social, moral y material ante cualquier persona física o sociedad que ponga en peligro la ley y el orden y la seguridad del Estado... Se entiende también como la fuerza organizada del Estado destinada a la defensa común del orden jurídico contra los peligros comunes que amenazan a la seguridad".<sup>103</sup>

Según Michel Foucault, la policía ha sido organizada bajo la forma de un aparato de Estado y el tipo de poder que ejerce, los mecanismos que pone en juego y los elementos a los que los aplica son específicos. Con la policía se está en lo indefinido de un control que trata idealmente de llegar a lo más elemental, al fenómeno más pasajero del cuerpo social; "es lo infinitamente pequeño del poder político" y este poder debe apropiarse de una vigilancia permanente, exhaustiva, omnipotente, capaz de hacerlo todo visible, pero a condición de volverse ella misma invisible; así, "el soberano por medio de una prudente policía, acostumbra al pueblo al orden y a la obediencia".<sup>104</sup>

Al citar a Kenney John, Casas Alemán dice que está plenamente aceptado que la policía protege la vida y las propiedades y preserva la paz, además de asegurar que las actividades de la sociedad se lleven ordenadamente en una democracia, el pueblo decreta el alcance de estas facultades, en leyes, costumbres y usos. Las finalidades más amplias son controlar y/o arrestar a los miembros de la sociedad que no respetan las leyes y ayudar a otras dependencias en la creación de un medio ambiente ordenado.<sup>105</sup>

Además, la policía tiene muchas otras responsabilidades adicionales: localiza objetos perdidos, da direcciones, expide licencias, inspecciona, combate incendios, etc. "Muchos de estos deberes se confían a la policía debido a que se encuentra más en contacto con el pueblo, listos (sic) para efectuar el servicio y es la única dependencia ejecutiva del gobierno que en todo tiempo y lugar está organizada y se emplea provechosamente."<sup>106</sup>

<sup>96</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general de derecho administrativo*, Porrúa, 7a. edición, México, 1976, págs. 681 y 682.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*, págs. 681 y 682.

<sup>99</sup> Angéla Vázquez de Forghani y otras, *La policía en México*, México, 1987, págs. 9 y 10.

<sup>100</sup> Academia de Policía *op. cit.*, citando a Rafael Bielsa.

<sup>101</sup> José Ma. Rico, *Crimen y justicia en América Latina*, Siglo XXI, 3a. edición, México, 1985, pág. 246.

<sup>102</sup> *Enciclopedia Hispánica*, tomo 12, Enciclopedia Britannica, México, 1989, págs. 21 y sigs.

<sup>103</sup> Jesús Sam López, *La policía en México, s/e*, México, 1988, pág. 13.

<sup>104</sup> Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, 16a. edición, México, 1989.

<sup>105</sup> *Op. cit.*, pág. 35.

<sup>106</sup> Michel Foucault, *op. cit.*, pág. 35.

La función policiaca es una de las modalidades que reviste la actividad administrativa y está caracterizada por limitar las conductas de los particulares a fin de lograr su adecuación al interés general e imponer determinados comportamientos a los sujetos privados, o condicionar la actividad que éstos realicen a un previo control para verificar que sea conforme a las exigencias del interés público. "El concepto clásico de policía, que había estado vinculado a la noción del orden público y que se materializa en el mantenimiento de la tranquilidad y seguridad de la calle, ha sido rebazado a otros ámbitos de la vida social, así como también a otras formas y materias."<sup>107</sup>

Se afirma que las funciones actuales de la policía son: garantizar la paz ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos y deberes individuales y colectivos; imponer la observancia de la ley incluso mediante el uso legítimo de la fuerza. Un segundo cometido es la investigación sociopolítica y un tercero es la aplicación de la ley.<sup>108</sup>

Se afirma asimismo que las funciones de la policía son, la vigilancia, la seguridad y la asistencia social a la comunidad, sin menoscabo de la actividad represiva de mantener el orden público.

Conforme a estas definiciones se pueden establecer los siguientes grupos con respecto a las funciones de la policía, conocidas por algunos tratadistas como finalidades:

**1. Conservación del orden público o de la paz pública.** Esto implica la dispersión de grupos tumultuarios, manifestaciones ilegales, prevención de disturbios. Su principal arma es la disuasión, "los cuerpos de policía tratan de establecer la reputación de invencibilidad, y de llevar al delincuente potencial la convicción de que no puede salir bien librado".<sup>109</sup>

El orden público garantiza el libre ejercicio de los derechos constitucionales e impide su limitación ilegal por parte de determinados individuos o grupos sociales.

Ahora bien, es ineludible reconocer que "para mantener el orden público no basta con reforzar los servicios de la policía. Solamente si se elabora y aplica una política criminal a la par completa y justa, se podrá conseguir que los individuos respeten los límites impuestos a sus conductas por la sociedad".<sup>110</sup>

**2. Protección de la vida y de los bienes, es decir, de valores comúnmente aceptados.** Se recibe capacitación especial para saber actuar en situación de riesgo; por ejemplo, el Instituto Técnico de Formación Policial

de la Policía del Distrito Federal se encarga especialmente de atender la autoseguridad en el hogar y el trabajo mediante cursos de participación ciudadana.

"Lo que hay que tener presente es que la amenaza a vidas y bienes disminuye en un ambiente de paz pública."<sup>111</sup>

**3. Prevención de la criminalidad, llamada también control de la actividad criminal o prevención del crimen.**<sup>112</sup> Históricamente se ha insistido en las tareas represivas de la policía; esta institución existía, ante todo, para descubrir los crímenes cometidos y para buscar y arrestar delincuentes. Ahora se enfatiza el papel preventivo de la misión policiaca, considerándose esencial una proporción más importante de acción policial que no concierne al mantenimiento del orden; en los programas de prevención de la criminalidad de los cuerpos modernos de policía es donde se encuentran las características que distinguen a las organizaciones verdaderamente nuevas de las anticuadas.<sup>113</sup>

Lumia Giuseppe afirma que "todos los instrumentos de control social tienen en común que se pueden reducir esquemáticamente a una situación típica, de acuerdo con lo cual a un determinado comportamiento del individuo se hace seguir ciertas consecuencias por parte del grupo o por elementos cualificados del mismo (policía). Así surge la técnica disuasoria que consiste en ligar las consecuencias desfavorables al comportamiento desviante".<sup>114</sup>

José María Rico agrega que en la mayoría de los países latinoamericanos las fuerzas policiales cumplen su misión de promover activamente la prevención del delito, a "través del temor que inspira la presencia del gendarme".<sup>115</sup>

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas los factores que favorecen la delincuencia son:

- La pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la falta de alojamiento decoroso, así como un sistema de educación y capacitación inadecuados.
- El número creciente de ciudadanos sin perspectivas de inserción social.

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> Al respecto consúltese a José María Rico, *op. cit.*, la *Enciclopedia Hispánica* y al propio Casas Alemán.

<sup>113</sup> Patricia Garduño, Presidenta de la Comisión de Justicia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha expresado que en la práctica tenemos una policía represiva que carece de programas preventivos, *La Jornada*, 4 de junio de 1993.

<sup>114</sup> *Op. cit.*, págs. 45 y sigs.

<sup>115</sup> *Op. cit.*, pag. 254.

<sup>107</sup> Michel Foucault, *op. cit.*, pág. 35.

<sup>108</sup> Véase *Enciclopedia Hispánica*.

<sup>109</sup> Casas Alemán, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>110</sup> José María Rico, *op. cit.*, págs. 30 y sigs.

- La disolución de los vínculos sociales y familiares agravada por una educación inadecuada de los padres.
- Las difíciles condiciones en que se encuentran las personas que han de emigrar a la ciudad.
- La destrucción de identidades de origen, así como el racismo y la discriminación que pueden provocar desventajas en el plano social.
- El deterioro del medio urbano.
- Dificultad para que una persona pueda identificarse en la sociedad, familia, comunidad, lugar de trabajo o escuela, o con una cultura.
- El alcohol, las drogas y otras sustancias que sean de uso indebido.
- La proliferación de las actividades de delincuencia organizadas y tráfico de drogas.
- El fomento, en particular de los medios informativos, de ideas y actitudes que llevan a la violencia, la desigualdad o la intolerancia.<sup>116</sup>

Hay controversia respecto al índice de criminalidad e incluso algunos sostienen que la criminalidad no aumenta, sino que la policía cuenta con mejores sistemas para detectarlas. En todo caso debe partirse del hecho de que el delito es una creación formalmente jurídica que califica de delito una conducta que no lo era o viceversa, lo que puede afectar el citado índice. Para evitar la llamada cifra negra de la criminalidad podría contrastarse con una empresa privada para realizar una encuesta domiciliaria cuyo universo abarque la totalidad de las viviendas de la ciudad de México, en que se pregunte al ciudadano si ha sido víctima de un delito y las circunstancias.

Se emplean dos métodos para impedir la criminalidad: hacer desaparecer el deseo de cometer cualquier acto delictuoso o adoptar medidas represivas.

En el primer caso se menciona la misión de patrulla que responde a las demandas de ayuda y se previene el delito mediante su sola permanencia. Según la Enciclopedia Hispánica, su efectividad es de 80 %. Aunado a lo anterior se habla de la efectividad de algunas agencias especializadas en jóvenes, las cuales obtienen mejores resultados con el apoyo de la policía.

Respecto a medidas represivas, éstas corresponden al derecho penal y a los responsables de delitos se les sanciona, generalmente, con penas privativas de libertad.

Es importante acotar que las medidas predictivas que se apoyan en la peligrosidad social "sin delito", constituyen medios que pudieran ser

arbitrarios y atentar contra el propio Estado de Derecho, por lo que deben aplicarse con estricto apego al marco jurídico.<sup>117</sup>

Recordemos las palabras de Elias Neuman cuando dice que la policía presta un "servicio grosero, autoritario. Desata cada vez mayor violencia contra los ladrones. Irrumpe contra las personas solicitando documentación personal y si no la poseen puede dar motivo a detención. El cuerpo policial se ha puesto en una relación hostil y asimétrica frente al pueblo. Ello implica poner un valladar en la democracia en que se requiere de actitudes distendidas, abiertas, solidarias".<sup>118</sup>

Siegfried Lamnek habla de dos tipos de prevención a partir de la teoría de la anomia: a) prevención general; y b) prevención especial: La primera pretende modificar la estructura social como tal y la segunda modifica las condiciones concretas para miembros aislados de la sociedad.

"La transformación social global que debería verificarse en forma de reducción de las metas y/o reducción de los medios ilegítimos y/o ampliación de los medios legítimos, parece difícilmente realizable, porque en esta solución está implícito que los recursos sociales están distribuidos por igual; entonces la atención se tiene que centrar en la prevención especial; así, las medidas preventivas derivadas de la anomia deben orientarse a modificar la situación de los delincuentes potenciales, de tal manera que desaparezcan las condiciones causantes.

"Una prevención especial podría consistir en 'reducir las ideas de objetivos del delincuente potencial a la medida por él alcanzable' que trae consigo una estabilización del *status quo* socioestructural sin modificar en nada la disponibilidad de medios legítimos o ilegítimos, produciendo sólo, 'una disonancia entre las metas válidas para toda la sociedad y las metas reducidas' (para el delincuente potencial)."<sup>119</sup>

**4. Imposición de leyes o aplicación de las leyes y los reglamentos.** Es precisamente esta función la que provoca el repudio y hace más difícil la actividad policial y en ocasiones se convierte en un trabajo sumamente ingrato.

<sup>117</sup> Juan Busto, afirma que "estas medidas atacan por su arbitrariedad las bases de un Estado de Derecho por basarse exclusivamente en una presunta peligrosidad del sujeto conforme a la cual recaen sobre él, privaciones o restricciones de derechos fundamentales, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>118</sup> Elias Neuman, *Las que viven del delito y las otras*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1991, págs. 83 y sigs.

<sup>119</sup> Siegfried Lamnek, *op. cit.*, págs. 185 y sigs. El autor hace un análisis comparativo entre la teoría del etiquetamiento y la anomia, aclarando que la segunda no parte de los individuos sino de las relaciones sociales por lo que hay que evitar la disonancia intrasocial para impedir el comportamiento desviado. Por lo que hace a la teoría del etiquetamiento valga decir que la fijación normativa y la adscripción del comportamiento desviado, están legitimadas por convenciones sociales, basándose en la definición selectiva del comportamiento como criminal por la policía, la justicia, etc., que apenas reflejan las instancias de control social. En este sentido, sólo quedaría renunciar al etiquetamiento en cada caso y de esta manera en futuros casos, renunciando a la normatividad, lo que pondría en considerable peligro la estabilidad del comportamiento y por tanto de la seguridad.

<sup>116</sup> ONU, Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.

Un problema más es la multiplicidad de ordenamientos que hacen más complejo el conocimiento de las leyes, además de que el ciudadano no desea que se apliquen cuando es él involucrado. Si a esto sumamos el desconocimiento que en ocasiones muestran las autoridades respecto al contenido de las leyes y reglamentos, prácticamente se imposibilita la vigencia real.<sup>120</sup>

**5. Detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños, llamado también el descubrimiento y arresto de los delincuentes.** Es lo que más elogios provoca aun cuando los medios de comunicación masiva hasta en estos casos no reconocen en su justo valor la labor policiaca (por ejemplo, en la prensa escrita aparece "*Policía ultimó a 3 personas que se encontraban asaltando a un transeúnte*").

**6. Prestación de servicios a la comunidad.** Independientemente de las funciones clásicas ya señaladas, la policía lleva a efecto labores de protección civil como socorro en accidentes; vigila cárceles y lugares públicos; tiene grupos especializados en labores contra el terrorismo y la piratería.

En realidad, las funciones policíacas tienden a aumentar. Actualmente se redistribuyen y reestructuran las funciones policiacas, sobre todo porque han adquirido importancia ciertas formas de nueva criminalidad. No existen criterios racionales para confiar o retirar funciones a la policía y su naturaleza es de carácter político y económico.

En el Estado moderno, la policía cumple de dos maneras sus funciones de prevenir los peligros que pudieran perturbar la convivencia ordenada de los hombres: a) tiene a su cuidado las instituciones que sirven para impedir o prevenir los peligros de la vida cotidiana (policía administrativa); b) la policía tiene la facultad de dictar normas con fuerza vinculatoria para restringir la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público exija (función legislativa de poder de policía (*supra* 21)).

La policía es un organismo tutelar del orden legal y social, rector de la convivencia humana; siempre ha pertenecido y pertenecerá al Estado, ya

<sup>120</sup> Valga citar lo expresado en repetidas ocasiones por la opinión pública que se pregunta si no sería conveniente que los policías "estuvieran dedicados verdaderamente a prevenir la comisión de delitos graves en lugar de perseguir a algún muchacho que trae vestimenta peligrosa o porque faltó a las buenas costumbres, porque una pareja se estuvo besando; en fin, si no sería conveniente que la policía se dedicara verdaderamente a garantizar la tranquilidad y la paz y no estar dedicada a molestar a la ciudadanía". Es oportuno señalar que conforme al artículo 2 del entonces vigente Reglamento sobre Justicia en Materia de Falta de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, las faltas de esta naturaleza con aquellas que alteran el orden público o afectan la seguridad pública en lugares de uso común; acceso público o libre tránsito; entre estas faltas encontramos, conforme al artículo 3 las siguientes: "usar prendas u objetos que por su naturaleza demuestren peligrosidad" y "adoptar actitudes que contraríen las buenas costumbres". Esto denota la posible falta de difusión a la normatividad e incluso su rechazo social.

que es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo.<sup>121</sup>

Su estructura y características, guardan una relación cercana al ámbito castrense aun cuando los separan diferencias sustanciales, empezando por los fines que persiguen y el círculo en que actúan. En ninguna perspectiva se equipara la seguridad interior con la seguridad pública y menos aun con la seguridad nacional. Esta afirmación no implica desconocer la realidad que viven algunos países cuya seguridad pública está a cargo de grupos paramilitares o del ejército.

Al respecto González Uribe aclara que el poder militar no tiene relación directa con el bien público, sino sólo un contacto indirecto, en la medida en que ofrece apoyo y garantías al poder político para que alcance sus objetivos. Esto le da sentido y valor a la función militar al asegurar y garantizar la función política frente a peligros exteriores y desórdenes interiores y se constituye la condición ineludible de existencia de toda organización estatal. "Fuera de esto el poder militar degenera en militarismo."<sup>122</sup>

Los policías son civiles y su servicio es, desde luego, de carácter civil (excepto la policía militar). Por eso "en México se ha tenido especial cuidado en este punto y a partir de 1983 se cambiaron las denominaciones de los mandos policiacos, eliminando cualquiera que pudiera ser de tipo militar".<sup>123</sup>

La policía, a partir del sinnúmero de actividades a su cargo se ha organizado en dos tipos básicos: la policía administrativa y la policía judicial.

La primera, también llamada ejecutiva por encargarse de hacer cumplir las leyes, incluye a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones y actos que atenten contra las leyes administrativas de cada materia. Su estudio implica analizar todas las disposiciones administrativas tendientes a restringir la libertad que se lleva en todos los órdenes de la administración pública, por ejemplo, inspectores de pesas y medidas, del trabajo, fiscales, aduaneros, etcétera.

Fix Zamudio señala como cuerpos especializados de naturaleza policiaca los siguientes: Policía Federal de Caminos (reglamento del 16 de agosto de 1978); Policía Forestal (decreto del 10 de diciembre de 1941); Policía Fiscal Federal; Policía Marítima y Territorial (Ley de vías generales de comunicación, art. 269); Policía Militar (art. 82 de la Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea); resguardo aduanal; Policía Fiscal del Distrito

<sup>121</sup> Vázquez de Forghani, *op. cit.*, pág. 11.  
<sup>122</sup> *Op. cit.*, pág. 284.

<sup>123</sup> Luis Rodríguez Manzanera. "Violencia policial, violencia antipolicial y robo con violencia en la ciudad de México", en *Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 3, vol. VII, julio-septiembre de 1989, México, pág. 127.

Federal (reglamento del 7 de junio de 1951).<sup>124</sup> Algunos de estos cuerpos no funcionan en la actualidad. Deben sumarse todas las policías preventivas municipales, estatales y del Distrito Federal, además de las policías complementarias Auxiliar y Bancaria e Industrial).

La Policía Judicial es el órgano gubernamental responsable de perseguir los delitos a partir de dos circunstancias: *a*) la aprehensión, detención o presentación del presunto responsable y *b*) la comprobación de los elementos que constituyen el cuerpo del delito.

La persecución del delito consiste en descubrir al autor, impedir que se sustraiga a la averiguación del ilícito, someterlo a un procedimiento que permita precisar su participación en los hechos, reunir los elementos para decidir qué delitos se tipifican, determinar la existencia de medios para reprimir tales delitos así como que haya quien los reprima.<sup>125</sup>

Finalmente debe señalarse que para algunos autores la evolución de la institución policiaca consta de tres fases:

*a*) Criminal, que caracteriza a la policía que recluta un tipo de individuos con personalidad inflexible e incluso cruel.

"La policía tiene su origen en el orden y desorden que en un momento priva en una sociedad. Bandidos y policías se confunden e interrelacionan como veleta, según las circunstancias. Los gobiernos prefieren tener a los bandidos en su bando como policías, para que delincan menos y tal vez atrapen algunos delincuentes. Ambos proceden del pueblo, quien determina en gran parte las proporciones de orden y desorden... Policías y bandidos no son en realidad los antagonistas que se supone. Son algo impreciso e intercambiable, y aun cuando uno domine el otro está activamente presente."<sup>126</sup>

Elias Neuman dice que "algunos policías, en la latitud latinoamericana, suelen matizar groseramente su trabajo convirtiéndose en delincuentes. Mientras no se les descubra actúan en los dos flancos más conspicuos de la industria delictual: a favor del y en contra del delito en un acaparamiento de roles opuestos."<sup>127</sup>

*b*) Empirismo, que se traduce en la policía que empieza a tomar en consideración la formación de su personal y se esfuerza por evitar el recurso de la fuerza pura y simple.

*c*) Científica, es la policía que ejecuta sus funciones con un auténtico profesionalismo y es el modelo al que se aspira en toda comunidad civilizada.

<sup>124</sup> Héctor Fix Zamudio, "Policía", voz del Diccionario Jurídico Mexicano, págs. 2453 y sigs.

<sup>125</sup> Jesús San López, *op. cit.*, pag. 16.

<sup>126</sup> Paul Vanderwood J., *Desorden y progreso, bandidos, policías y desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1986.

<sup>127</sup> Elias Neuman, *op. cit.*, págs. 83 y sigs.

## CAPÍTULO 2

# Marco jurídico de la seguridad pública y preventiva en el Distrito Federal

## SUMARIO

### Esbozo histórico

Época precolombina y colonial  
Épapa independentiente  
Época revolucionaria

### Marco normativo

Bases constitucionales  
Planes y programas gubernamentales  
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal