

# LA POLICÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO

---

---

JOSÉ ARTURO YAÑEZ ROMERO\*

*¿De dónde nace la cruel esperanza de impunidad de los malhechores? ella es hija de la mala organización de nuestra policía*

Francisco Zarco, 1852

En nuestro país, el conocimiento, estudio e investigación científica que fundamente la creación de políticas públicas integrales con altas probabilidades de mejorar la institución policial es todavía una asignatura pendiente en la agenda de las universidades, institutos y centros de investigación.

El desconocimiento sistemático de esta función pública es más notable por la precariedad argumentativa, pobreza conceptual, reiteración de ideas y lugares comunes que cíclicamente aparecen en el discurso político con la intención de tener una policía profesional. Las coordenadas del simplismo con el que los servidores públicos de los tres poderes del sistema político apuntan sus "soluciones" son: En el eje "X" (las reformas) está el discurso jurídico y el discurso de la "profesionalización"; en el eje "Y" (los beneficios) está la mayor dotación de personal y armamento y la petición de restar garantías individuales.

Estas coordenadas para hablar de la policía, en sí mismas erróneas, son también utilizadas para "analizar" y "atacar" la violencia delictiva, fenómeno éste que requiere otros conceptos y estrategias metodológicas; así se cree "medir" a la policía a través de la mayor o menor "incidencia delictiva". Esto es parecido a tratar de medir la temperatura de un organismo mediante una regla métrica. Después de esto cualquier error es previsible.

Para salir del actual callejón sin salida conceptual en que se encuentra la explicación sobre lo policial, requiere analizar a la policía en sí misma y después reflexionar en torno al conjunto de instituciones que forman la Seguridad Pública. Las bases de una reflexión seria y de fondo en torno al problema institucional de la policía se encuentran en el "ecosistema" donde la policía adquiere su historia, su configuración normativa, su carácter administrativo y espacio territorial de operación y desarrollo: el Municipio.

---

\* Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales

## LA POLICÍA EN EL MUNICIPIO MEXICANO DEL SIGLO XIX

La actual policía mexicana es el resultado, *grosso modo*, del modelo gestado en el país durante el siglo XIX, dentro del marco jurídico y político municipal que se formó en el territorio nacional, después de 1812, como resultado de la confluencia de tradiciones virreinales y novedades liberales.

La matriz conceptual del municipio mexicano fue la Constitución liberal de Cádiz de 1812 que definía en, artículo 321, que a cargo del Ayuntamiento, estaba, primero: <La policía de salubridad y comodidad>; segundo <auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y la conservación del orden público> y Octavo: formar las ordenanzas municipales del pueblo... (Tena, 1957:96). Desde luego esta concepción tenía origen en el Código de los Delitos francés de 1793 que definía que “la policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual” (Decocq, 1990:379).

A los Alcaldes de los pueblos, artículo 282, se les otorgó una esencial facultad de justicia: “El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y en el que tenga que demandar por negocio civiles o por injurias, deberá presentarse a él con ese objeto... Artículo 275. En todos los pueblos se establecerán alcaldes y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo

económico”. Sin duda esta función cuasi jurisdiccional o de hecho jurisdiccional, tendría gran importancia en el esquema político mexicano, pues en algunas constituciones nacionales se la mantendría.

Así, a las tradicionales funciones de “policía pública” (vigilancia de la aplicación de los reglamentos administrativos) del ayuntamiento virreinal, se suman los conceptos de <seguridad de las personas> y <conservación del orden público> como facultades no propias, sino para-auxiliar-al-alcalde, facultades que asumirían también los prefectos o jefes políticos. Poco después, aplicando la Constitución de Cádiz, se publica el 23 de junio de 1813 un decreto de las Cortes sobre las <obligaciones> de los ayuntamientos:

“De las Obligaciones de los Ayuntamientos...

X. Las medidas generales de buen gobierno que deban tomarse para asegurar y proteger a las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas en el ayuntamiento y ejecutadas por el alcalde o alcaldes; pero en tanto en estas providencias como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes a tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, serán auxiliados por el ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ello sean requeridos...” (Gortari, 1988-I:220-222; también en Castillo, 1869 :490).

Destaca que lo relativo a “asegurar a las personas y bienes” es una competencia no “orgánica” del ayuntamien-

to sino de los alcaldes, pero que en último lugar se entendía como parte extensiva del “buen gobierno”.

Posteriormente, entre la supresión de la constitución de Cádiz entre 1814 y 1820 y su vigencia formal entre 1820 y 1824 en México, no hay referencias normativas sobre el ayuntamiento. En la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824, no se definen los derechos ciudadanos, ni se menciona a los ayuntamientos. Pero, en lo relativo a la administración de justicia, sí aparece implícitamente la figura del Alcalde en el Art.155. “No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación” (Tena, 1957: 190).

No obstante la omisión sobre los ayuntamientos y la ausencia de una ley o reglamento que perfilara a estos, se reconoce la vigencia del modelo gaditano imperante entre los constituyentes del 824, y en la sociedad y gobierno mexicano del siglo XIX, a partir de la propuesta del Dr. José María Luis Mora ante el congreso del Estado de México. En el *Dictamen Presentado al Congreso del Estado de México para la Organización de Ayuntamientos*, (Mora, 1824: 79-89).

Es notable la división de funciones entre el Alcalde, que tendrá una función de seguridad y justicia preponderante, y el Ayuntamiento municipal que conserva sus facultades sobre el conjunto de la “policía pública”.

En el Artículo 51 del capítulo VI, *Facultades de los Alcaldes en los térmi-*

*nos de sus Municipalidades*, se define que los alcaldes <ejercerán el oficio de conciliadores>. En el 52, se otorgaba a los Alcaldes “jurisdicción” sobre demandas civiles “que no pasen de 100 pesos y de los negocios criminales sobre injurias y faltas leves que no merezcan otra pena que alguna represión o corrección ligera, determinando unas y otras en juicio verbal”. Muy importante fue, sin duda, que se les dotara de la facultad de proceder “de oficio o a instancia de partes a instruir las primeras diligencias de la sumaria averiguación sobre cualquiera delito que se cometa en los términos de su Municipalidad; aprehenderán a los que de ellas resulten reos de algún hecho, por el que merezcan, según la ley, ser castigados con pena corporal, e inmediatamente darán cuenta al Juez del Partido”

Ya en el artículo 60 se les atribuye la facultad de multar <gubernativamente> a los que “desobedezcan y falten al respeto, o turben de otra manera el orden y sosiego público; y exigir, del mismo modo, todas las establecidas por los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno cualquiera que sea su cuantía”, pero si la multa excediere los 100 pesos, “y la parte reclamare, se le oirá en juicio conforme las leyes, después de haberlo asegurado legalmente”. Esta es la facultad de aplicar las infracciones a los bandos de policía y buen gobierno. Asimismo tenían facultad para “imponer correccionalmente hasta quince días de obras públicas, y un mes de arresto o de hospital” al sujeto infractor. En el artículo

65 se coronaban sus facultades de justicia y seguridad: "Pondrán en ejecución las medidas generales o de buen gobierno que se tomen para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes de la Municipalidad".

Complementariamente las facultades que se mantenían para el Cabildo, en el capítulo VII, eran "cuidar" de la limpieza de las calles, hospitales y cárceles; "velarán de la calidad de los alimentos y bebidas, que haya cementerio"; "procurará" que las calles estén rectas, empedradas y alumbradas"; etc. En asuntos de seguridad se le facultaba para "acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas de los habitantes de la municipalidad...", pero su situación pasiva en esta función se describe en el artículo 94: "El ayuntamiento y sus individuos en particular auxiliarán a los Alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo ayuntamiento" (Mora, 1824: 79-89).

Para el pensamiento constituyente de 1824, influido por el liberalismo gaditano, la función de <seguridad y orden público> estaba depositada en el Alcalde, no en el Ayuntamiento, pues a éste último sólo le estaba encomendada la <policía pública>.

En congruencia con lo anterior, en abril de 1826, Mora presenta un *Proyecto de Constitución Política para el Estado de México*: una de las facultades del gobernador era, según el 121, "cuidar de la tranquilidad y el orden público en lo interior del estado", y se señalaba que la administración interior de los pueblos "está a cargo de los pre-

fectos, subprefectos y ayuntamientos", según el Artículo 141; pero bajo los prefectos y subprefectos estaba el gobierno "político". A los alcaldes se continúa facultándolos cuasi judicialmente: "Artículo 172. No se podrá establecer pleito alguno en lo civil ni en lo criminal sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación. Artículo 173. El que tenga que demandar por negocios civiles o de injurias deberá presentarse ante el alcalde constitucional para la conciliación" (Mora, 1824: 134, 137-141).

El Alcalde debía ejercer la función cuasi jurisdiccional de *conciliación*, debía "instruir las primeras diligencias de la sumaria averiguación sobre cualquier delito que se cometa en los términos de su Municipalidad; *aprehenderán* a los que de ellas resulten reos de algún hecho, por el que merezcan, según la ley, ser castigados con pena corporal", y especialmente debía "asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes" de la Municipalidad.

Pero, atención, ni en la Constitución de Cádiz, ni aquí ni en algún otro documento constitucional, se creaba algún órgano o institución o <corporación> ejecutora, operadora que estuviera al mando del Alcalde para ejercer sus facultades. Aunque tenía la capacidad de tomar las <providencias> necesarias para ello. Ni en la ley sobre ayuntamientos ni en la constitución estatal o nacional se menciona algún <cuero de seguridad>, órgano o institución a cargo de la <policía de personas> y al mando del Alcalde.

¿Dónde estaba tal cuerpo de seguridad, cual era su encuadramiento jurídico y administrativo? En la ciudad de México se gestaba en el acto administrativo virreinal de las <providencias> y <ordenanzas> dictadas no por el ayuntamiento, sino por el Virrey y luego, en la postindependencia, por el Gobernador; pero no en la facultades expresas.

Esta es la matriz conceptual que definirá las funciones de seguridad pública de los alcaldes en los ayuntamientos mexicanos del siglo XIX y la existencia de *facto* y no de *jure* de la policía mexicana, pues de cualquier manera los agrupamientos encargados de aplicar las disposiciones que sobre <seguridad de personas> emitían discrecionalmente en los Bandos de Policía y Buen Gobierno los presidentes de la Nación y los gobernadores de los Estados, tuvieron pleno poder coactivo y “legal” sobre los ciudadanos: Guardias de Seguridad Pública, Batallones de Seguridad, Cuerpo de Policía y Orden Público, Cuerpo de Celadores Públicos, etc.

En los varios documentos constitucionales federales o centralistas del siglo XIX, el tema del Alcalde municipal aparece ocasionalmente, como se aprecia en la primera constitución centralista llamada *Bases Constitucionales de 1836*, o también conocida como *Las Siete Leyes* (por estar dividida en siete secciones); ahí se enuncian facultades de los alcaldes y ayuntamientos desde la perspectiva gaditana (pero también se definen derechos para los ciudadanos y se establece el Supremo Poder Conservador):

#### QUINTA

Art. 40. Para entablar cualquier pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación. La ley arreglará la forma con que deba procederse en estos actos, los casos en que no tenga lugar, y todo lo demás relativo a esta materia.

#### SEXTA

Art.25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales... y auxiliar al alcalde en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas...” (Tena, 1957: 237, 244).

Ahí por primera vez se establece en una Constitución la “función” de

<orden público> como parte del “universo administrativo” del alcalde municipal.

Estando en el poder central Anastacio Bustamante como presidente de un gobierno “conservador, partidario de la ley y el orden, con apoyo considerable de las clases superiores”(Di Tella, 1994:259), en 1840, se emite un documento adscrito a la concepción gaditana del ayuntamiento de la ciudad de México: *Ordenanzas Formadas por la Junta Departamental en el año 1840* que constituyeron, un instrumento de obligada referencia para los gobernantes de la ciudad, por lo menos hasta 1903, para racionalizar y formalizar la dependencia del ayuntamiento de la ciudad y sus leyes a la autoridad del gobernador. Notablemente en el primer artículo de esta Ordenanza se dice que:

“Estará a cargo de los Ayuntamientos, con sujeción al subprefecto y, por su medio, al Prefecto y Gobernador, la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de *orden y seguridad* en los términos de su comarca” (Castillo, 1869: 491); sin embargo, al establecer 8 ramos del ayuntamiento no está el de policía “de orden y seguridad”. En el capítulo VII, existen 11 artículos “para el desempeño de la policía de seguridad”, que hace a los Celadores de policía dependientes de los Alcaldes y Regidores durante las 4 rondas nocturnas diarias, mientras que los auxiliares y sus ayudantes lo harían alternadamente; en caso de realizar alguna aprehensión se apoyarían en los Guarda-faroles

para remitir a los “reos” (Castillo, *idem*: 518).

Junto a la característica de la existencia discrecional de los <cueros de policía de personas> aparece otra de no menor importancia. Debido al origen virreinal de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, que tampoco se subsumieron a la lógica jurídica de la legalidad del liberalismo, mediante los que los gobernantes creaban sus <cueros de policía>, estas entidades coactivas no tenían como límite las garantías individuales de los ciudadanos. Tanto jurídica como temporalmente, derechos humanos y policía mexicana nacieron separados y no se les “sincronizó”.

Si en el discurso normativo no apareció la policía, fue el contexto político y la necesidad de los gobernantes la que la hizo aparecer por encima de cualquier ley virreinal o municipal. Fue el virrey Venegas, quien injertó la idea de policía como cuerpo específico al servicio del gobierno pues, imitando a Napoleón y sus prácticas policiales impuestas en España, creó, el 17 de agosto de 1811, la figura del *Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública* que con más de 20 personas a su mando debía perseguir a los sospechosos de infidencia (entendida como cualquier acto contrario al orden público, esto es, contra los gobernantes), vigilar las garitas y hacer las rondas, así como la vigilancia de portación de “pasaportes” obligatorio para los ciudadanos. Más aún, “al superintendente se le otorgó un fondo para que

podiera pagar a espías que le dieran noticias...” (Nacif, 1986:230).

“Eran obligaciones del superintendente de policía cuidar del sosiego y la tranquilidad pública, saber qué gentes llegaban de fuera de la capital, dar pasaporte a los que salieran de ella, evitar todo desorden público, celar y perseguir las cosas sospechosas, cuidar de que en las casas de juegos permitidos, en las vinaterías y pulquerías no hubiese reuniones numerosas, excesos ni alborotos, haciendo que se observasen los bandos de buen <gobierno> y dando noticia al gobierno de cuantas providencias y reformas se pudiesen hacer que sirvieran al bien común y remedio de la situación” (Lozano 1987:37).

Este origen metajurídico marcaría la existencia de la policía mexicana más allá del siglo XIX, pues como se ha visto, para darle alguna legitimidad normativa se le inscribió en el Bando de Policía y Buen Gobierno que devino en el instrumento jurídico específico del municipio. Con este instrumento los Alcaldes, los Jefes Políticos y los Gobernadores eran quienes comandaban, creaban o desaparecían discrecionalmente a los cuerpos policiales. Así la policía mexicana nace al margen de la modernidad del Estado de derecho del liberalismo del siglo XIX y de los intereses ciudadanos.

Del punto de vista constitucional, su ausencia de inclusión en las normas constitucionales, al menos, de 1824 y 1857, así como tampoco de la garan-

tía de seguridad como garantía ciudadana en cuanto la protección de la persona, garantías o derechos y contra las acciones ilegales de los gobernantes, es una de las más grandes fallas jurídicas del siglo XIX.

Precisamente, la seguridad proporcionada por las leyes y sus instituciones es una de las apuestas de la política moderna que ha basado su apuesta en la eficacia y legalidad de sus instituciones, como lo afirmaba el gran pensador del liberalismo del siglo XIX Benjamín Constant: “Las instituciones políticas no son sino contrato; la naturaleza de los contratos exige límites fijos; pero siendo precisamente la arbitrariedad lo más opuesto a lo que constituye un contrato, quebranta en su base toda institución política” (Constant, 1830:170).

La descontextualización jurídica es la debilidad básica de nuestra policía explica su escasa organicidad no sólo con el Estado de derecho sino con su función de garantía ciudadana, esto es, de protección no sólo de vidas y propiedades sino además de los derechos y libertades ciudadanas; pero también apunta la contradicción de su doble existencia municipal: como un servicio más y como una función básica del estado.

## *MUNICIPIO SIN POLÍTICA*

### *DE POLICÍA*

El municipio mexicano ha sido objeto de los debates que ya se han converti-

do en tradición: el municipio ante el federalismo, la iniquidad fiscal, normatividad municipal y recientemente se han incorporado los temas de la gobernabilidad, innovación en la gestión administrativa y en la hacienda municipal (Cabrero, 1995 y 1996; Ziccardi, 1995). Aunque actualmente es una demanda social, el servicio de policía municipal no ha sido incorporado ni observado como parte trascendente de la agenda municipal.

Esta situación resultaría paradójica, pues ante la superación que la delincuencia ha realizado frente a las procuradurías de justicia, la presión ciudadana pidiendo más "seguridad" se ha dirigido a las policías municipales. Sin embargo, esta demanda, que encuentra su límite en la incompetencia jurídica del municipio sobre lo penal, hace tambalear el delicado equilibrio entre el gobierno estatal y el municipal e inspira iniciativas de consecuencias inequívocamente contrarias a nuestro ordenamiento jurídico y la paz social (creación de "inteligencia policial", militarización, paramilitarización policial, agrupamientos de elite, etc.).

El erróneo discurso gubernamental, coincide con la confusa imagen popular que imagina a la policía preventiva como la síntesis de policía judicial y ministerio público, ha contribuido a crear un circuito directo entre las policías preventivas y las procuradurías estatales, dejando a las otras autoridades municipales ajenas al fenómeno y a la gestión del servicio de policía. Por ejemplo, las autoridades mexicanas, a diferencia de las europeas y norteamericanas,

no han sabido introducir el tema de la administración policial ni la perspectiva organizacional como parte de la innovación administrativa de este servicio, pues se ha mantenido aislada y ajena, regida por la arcaica visión militarista (saber mandar y saber obedecer) reforzada por comandantes y jefes de policía municipal formados en esa tradición.

Carente de una política administrativa moderna para la protección policial para los ciudadanos, el gasto público federal de apoyo a estas áreas ha sido más que pobre. El gasto federal promedio de apoyo a la formación, equipamiento y operación de las policías preventivas y procuradurías del país en el periodo 1989-1992 fue equivalente a 1 peso anual por habitante. Para 1997 esta partida presupuestal creció a 1,905 millones de pesos para gasto en policía, procuración de justicia y prisiones, más 455 millones aportado por los estados, cifra que, en promedio, equivale a \$ 0.07 diarios por habitante. Para el presente año el gasto federal y estatal será de 3,465 millones. En este contexto subsiste la interrogante sobre si efectivamente los recursos destinados a municipios efectivamente se los hacen llegar sus autoridades estatales.

En el caso del gasto que los estados, independientemente del apoyo federal "etiquetado", destinan a su policía municipal y a sus procuradurías, así como el que los municipios destinan a la policía municipal también carece de alguna política coherente pues, los estados reciben más recursos fisca-

les (16%) que los municipios (4%). Inversamente, destaca que el porcentaje respecto del Gasto Administrativo Municipal destinado a la policía (9.6%) ha sido mucho mayor que el destina-

do a policía y procuración de justicia de las entidades federadas respecto del Gasto Administrativo Estatal (2.3%), al menos, durante el periodo 1990-1994.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO  
EN SEGURIDAD ESTATAL Y MUNICIPAL  
1990-1994  
(MILES DE PESOS)

Gasto Administrativo Estatal	Gasto Administrativo Municipal	Procuración de Justicia	Seguridad Estatal	Seguridad Municipal
93,730,272	35,437,064	1,206,080	935,757	3,425,120

Nota: Aquí no se considera el gasto del Distrito Federal. La Seguridad Estatal y Municipal comprenden Policía Preventiva, Tránsito y Cárcel. ( INEGI, 1996).

El problema de establecer los criterios de eficiencia y eficacia para la asignación federal, estatal y municipal de los recursos financieros de los contribuyentes mexicanos sigue pendiente pues, hasta ahora, se ha carecido de ellos y las asignaciones presupuestales han sido fundadas en la arbitrariedad e improvisación, con el criterio de "nunca es suficiente".

Esta es una de las condiciones de los bajos salarios que tradicionalmente han recibido los policías mexicanos, aun cuando el 14% de los más de 2,400 municipios del país no cuentan con policía, cerca del 60 por ciento de los más de 230 mil policías preventivos del país, sin contar el Distrito Federal ni policías federales, están en las nóminas

municipales y 26 mil policías judiciales están en las nóminas estatales.

Aunque esta perspectiva de análisis puede y debe ampliarse, el hecho es que la policía no parece constituir parte relevante de la agenda municipal, como lo muestra el análisis de las actas de Cabildo de 5 municipios. En la agenda de servicios municipales la policía y el tránsito ocuparon los lugares séptimo y octavo entre las prioridades del ayuntamiento; mientras que de la entrevista con los presidentes de esos municipios, sólo uno declara a la policía como una de las demandas más frecuentes de la ciudadanía (Cabrero, 1995: 344-347).

Independientemente de la policía, y del presidente municipal, quien pre-

side a la policía local, en los municipios del país, también es urgente profesionalizar a los Síndicos, Regidores y Auxiliares que tienen, además de otras, facultades relativas a seguridad pública: vigilar a los responsables de las comisarías, vigilar el cumplimiento de bando municipal, mantener el orden y la seguridad, representar al ayuntamiento ante autoridades judiciales, fungir o sustituir al ministerio público, sancionar infractores, aprehender delincuentes, informar de alteraciones al orden público, vigilar el reclutorio municipal, ejecutar acuerdos de jueces municipales, etc.

Una hipótesis al respecto es que a pesar de que en más de la mitad de los 300 municipios más importantes del

país, la policía se ha convertido en objeto de crítica y demanda social, desde el punto de vista técnico de la gestión municipal, pero para más del 90 por ciento de los municipios, la policía no ha sido objeto relevante, sea porque cubre las expectativas ciudadanas o porque los administradores municipales no la definen como de su competencia directa (¿función metadministrativa?)

Por tanto es relevante preguntarse por las condiciones de gestión pública de los síndicos, regidores y policía de aquellos municipios cuya población no rebasa los 500 mil habitantes y que, según el censo de 1990, deben dar "seguridad" al 77 por ciento de los mexicanos.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN  
POR PAMAÑO DE LOCALIDAD, 1990

1 - 2.499	2.500 - 14.999	15.000 - 99.999	100.000 - 499.999	500.000
y más				
28.7	13.9	13.0	22.6	22.9

Fuente: Programa 100 Ciudades, Sedesol, 1995.

Los proyectos y operación de una reforma viable de la policía mexicana especialmente debe partir del conocimiento y estudio empírico de las instituciones de policía y de su contexto institucional (Bandos de Policía o Gubernativos, Juzgados Calificadores, Cárcel Municipal, Ayuntamiento) que denomino Sistema Municipal de Seguridad Pública (SMSP). La policía ha es-

tado fuera del discurso municipalista, pues se le considera sólo un servicio municipal más y difícilmente las reformas constitucionales irán más allá mientras se carezca del conocimiento de la realidad municipal de la policía mexicana.

Sin conceptos especiales destinados a la organización y gestión pública profesional sobre la policía municipal,

el planteamiento predominante en México sobre la policía ha sido de carácter reglamentario. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) publicó un manual refiriendo las características de la policía desde el punto de vista de la administración pública: “guardar el orden, la credibilidad, la confianza de los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad” (INAP, 1988); además de proporcionar el perfil del policía: reconocida honradez, madurez y serenidad, altruismo, disposición para la disciplina, etc. (INAP, 1987:145).

En otro manual, se describen las características de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y también se muestra el reglamento de Policía y Seguridad Pública (INAP, 1989) que se propone como modelo a seguir. Como se aprecia nada hay sobre gestión pública policial.

### *LA POLICÍA CÍVICA MEXICANA DEL SIGLO XXI*

Para pensar en una policía moderna, que incorpore nuestra historia y características culturales y jurídicas es necesario no confundir las competencias policiales sobre las infracciones administrativas por alterar el orden público con las antidelictivas o penales, pues

hacerlo es contrario a nuestro estado de derecho y atribuirle características “preventivas” escapa a su función administrativa y conocimientos profesionales.

La relación legal que la policía municipal tiene respecto del delito es secundaria, pues se observa sólo en 4 hipótesis: flagrancia, probable disuasión, a petición expresa del Ministerio Público y en atención a denuncia ciudadana de algún probable ilícito.

La policía real, la policía municipal para ser profesional es aquella que hace cumplir la ley de su competencia directa y no basa su actividad en nociones confusas y metajurídicas como <orden público>, <orden social>, <prevención>, <lucha>, <alterar el orden>, <faltas a la moral>, <mística de servicio> y demás léxico “policíaco”. Actúa en relación con leyes, criterios profesionales y principios deontológicos. Así en este caso la policía municipal o Policía Cívica del siglo XXI está enmarcada, tanto por el contexto histórico, político y administrativo del municipio, como por su contexto institucional específico formado por el SMSP.

El enfoque, diagnóstico, planeación, administración, evaluación e innovación integral sobre las instituciones de seguridad pública municipal requiere de un enfoque sistémico porque se analiza como un conjunto interactuante e interdependiente, en lo interno y lo externo. En lo interno está formado por entidades autónomas y especializadas en contribuir a los fines de la seguridad pública, como la policía; en lo externo por que su funcionamiento requiere del concurso y las aportaciones de los otros sistemas e instituciones.

*¿CUÁLES SON TRES DE LAS  
PRINCIPALES ÁREAS DEL TRABAJO  
DE LA POLICÍA CÍVICA?*

La primer área del trabajo policial consiste en salvaguardar los derechos y libertades ciudadanas garantizadas por la constitución, la constitución estatal y los señalados en Bandos Municipales en los espacios públicos, buscando siempre la aplicación imparcial de las leyes de su competencia. Al mismo tiempo coadyuvando con la ciudadanía en la gestión oportuna de sus obligaciones ciudadanas enunciadas en las mencionadas leyes.

La segunda área del trabajo policial es aplicar y hacer observar a los ciudadanos la ley municipal o Bando gubernativo y presentar ante el juez calificador a aquellas personas que incurran en las conductas tipificadas en esos instrumentos jurídicos como falta administrativas motivo de infracción para que no exista la impunidad infraccional. Aquí procede la detención en flagrancia infraccional y presentación ante el juez calificador del presunto infractor. Si procede, se arresta administrativamente en la cárcel municipal al infractor o se le multa, y si no hay elementos suficientes, el juez calificador deberá sólo reconvenir al sujeto o bien dejarlo ir.

La tercera área del trabajo policial es coordinar el desarrollo del Programa Contra las Adicciones, la Violencia Urbana y Familiar. La razón de este programa es crear estrategias cuyo efecto sea reducir el riesgo de ser víctima o victimario y disminuir el uso de la

coacción y la punición de las instituciones penales, que tiene como sujetos preferentes a niños, adolescentes y mujeres.

Las líneas de acción de esta política cívica son:

1. Prevención de los riesgos de muerte violenta y accidental en la vía pública y carreteras.
2. Atención y manejo de violencia intrafamiliar y en la vía pública.
3. Educación a servidores públicos sobre derechos y garantías individuales.
4. Apoyo a la difusión de la cultura cívica en las escuelas primarias y secundarias.
5. Gestión y orientación a la ciudadanía sobre problemas de conductas violencia, adicciones y convivencia comunitaria.
6. Comunicación contra violencia.
7. Gestión inmediata a la solicitud ciudadana.

Estrategia condicional es que la institución de la policía preventiva desarrolle habilidades de comunicación contra las conductas infraccionales y secundariamente contra la actividad delictiva. Desaparecer el aislamiento e incomunicación de la policía con la ciudadanía es objetivo insoslayable para una profunda y efectiva política nacional de Policía Cívica sustanciada por estudios e investigaciones empíricas que apliquen metodologías cuantitativas y cualitativas de investigación.

## COMENTARIO FINAL

La historia municipal de la policía indica que es urgente incorporarla plenamente a las políticas de modernización e innovación administrativa que el gobierno municipal mexicano está emprendiendo actualmente, especialmente bajo el influjo de los cambios democráticos que se observan en ellos. La rotación de los partidos políticos que gobiernan municipios y la "cohabitación" partidaria dentro de un mismo estado, es un motivo más para sentar las bases de una política de modernización policial que garantice su total imparcialidad profesional y política.

Una de las acciones indispensables, entre otras, es configurar y limitar jurídicamente las funciones, acciones, operaciones y condiciones del trabajo policial; además de constituir la carrera policial. Esto sólo significa que se debe institucionalizar el servicio público de policía. El servicio de policía debe considerarse plenamente como una de las políticas de desarrollo y bienestar social por su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

Al mismo tiempo se deben crear criterios específicos, municipales, de la calidad, productividad, eficiencia y eficacia de la administración de la policía. La mayor seguridad ciudadana es que la policía haga respetar la ley y actúe limitada por la ley (y los derechos humanos) como condición para que la convivencia comunitaria se desenvuelva dentro de la vigencia de los derechos, libertades y deberes ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero M, Enrique *La nueva gestión municipal en México*. México. M.A. Porrúa-CIDE, 1995.
- Los dilemas de la modernización municipal*. México. M.A. Porrúa-CIDE. 1996.
- Castillo V., J.M<sup>º</sup>. *Colección de bandos, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del D.F.* México. Imprenta de V.G Torres. 1869.
- Constant, Benjamin. *Principios de política, 1830*. Buenos Aires, Ed. América Lee. 1943.
- Decocq, André.(et.al) *Le droit de la police*. París. Litec. 1990.
- Di Tella, Tocuato. *Política nacional y popular en México 1820-1847*. México. F.C.E. 1994.
- Gortari R., Hira de. *La ciudad de México y el Distrito Federal: una historia compartida*. México. DDF-Instituto Mora. 1988.
- Memoria y encuentros: la Ciudad de México y el Distrito Federal 1824-1928*, 3 tomos, I, II y III. México. DDF-Instituto Mora. 1989.
- INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1990-1994*. México. INEGI. 1996.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). *Manual de reglamentación municipal*. México. INAP. 1987.
- La seguridad pública municipal*. México. I NAP, Guía Tec. 24. 1988.
- Manual de servicios públicos municipales*. México. INAP. 1989.
- Lozano A. Teresa. *La criminalidad en la Ciudad de México 1800-1821*. México. IIH-UNAM. 1987.
- Nacif Mina, Jorge. *La policía en la historia de la Ciudad de México 1524-1928*. México. DDF-Socicultur. 1986.
- Mora, J.M<sup>º</sup> Luis. *Obras completas, volumen II, obra política II*. México. SEP-Instituto Mora. 1986.
- Riccheri, Ovidio P (et.al). *Síntesis histórica de la policía de Buenos Aires 1580-1980*. Buenos Aires. Ed. Universidad. 1984.
- Tena R, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1964*. México. Ed. Porrúa. 1964.
- Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México. M.A. Porrúa IIS-UNAM. 1995.

