

lus Comitiãlis

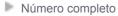
ISSN: 2594-1356

iuscomitialis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Téllez Cuevas, Rodolfo; Ramírez Hinojosa, Daniel Diferencia entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública: análisis histórico, político y su perspectiva jurídica lus Comitiãlis, vol. 5, núm. 10, 2022, Julio-Diciembre, pp. 23-44 Universidad Autónoma del Estado de México México



Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org





ISSN: 2594-1356

https://iuscomitialis.uaemex.mx

Vol. 5, núm. 10 (julio-diciembre 2022), pp. 23-44 Universidad Autónoma del Estado de México Facultad de Derecho

# Diferencia entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública: análisis histórico, político y su perspectiva iurídica

Difference between citizen security and public security: historical, political analysis and its legal perspective

# Rodolfo Téllez Cuevas

https://orcid.org/0000-0001-8063-027X Universidad Autónoma del Estado de México, México.

rtellezc@uaemex.mx

# Daniel Ramírez Hinojosa

https://orcid.org/0000-0002-8034-8781 Universidad Autónoma del Estado de México, México.

danielramirez-030897@outlook.com

Recepción: 14 de enero de 2022 Aceptación: 22 de mayo de 2022



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: La seguridad ciudadana es un tema que está pendiente no solo en los manuales y leyes que hablan confusamente de la seguridad pública. La investigación presente se retrotrae a un aspecto arqueológico, pues hemos rastreado los principales aspectos, como los manuales de buen gobierno indios y árabes, pasando por la polis griega, que dará razón de ser a la política y a la Policía; en el siglo XVIII será el móvil para centralizar el poder y tomar una esencia científica. Tras la llegada del liberalismo y la caída del absolutismo, y con ello de la Policía, solo quedó su forma dedicada a la seguridad de los individuos, una seguridad preventiva a través de la fuerza pública. Es por eso necesario explicar que la seguridad ciudadana es una actividad más amplia que la seguridad pública solo encargada de la prevención del delito.

Palabras clave: seguridad, seguridad ciudadana, seguridad pública, ciudadanía, Policía.

Abstract: Citizen security is an issue that is pending not only in the manuals and laws that speak confusingly of public safety. It is important to recognize that the present research goes back to an archaeological aspect, since we have traced the main aspects such as the Indian and Arab good governance manuals; it happens to move to the Greek *polis*, which will give reason for being to politics and the Police; in the eighteenth century will be the motive to centralize power absolutely and take a scientific essence. After the arrival of liberalism and the fall of absolutism and with it the Police, only its form remained dedicated to the security of individuals, a preventive security through the public

force. That is why it is necessary to explain that citizen security is a broader activity than public security only responsible for the prevention of crime.

**Key Words:** security, citizen security, public security, citizenship, Police.

# INTRODUCCIÓN

Plantear el problema de la seguridad en México resulta muy complicado, pues por sí misma la palabra es diversa en su aplicación; el tema es importante debido a que no hay estudios amplios que analicen la seguridad ciudadana, hecho que confunde al explicarla y el resultado es tomarla como sinónimo de seguridad pública. En razón a lo anterior, nuestro objeto de estudio es la seguridad ciudadana y la analizaremos histórica, política y jurídicamente. Nos planteamos la idea hipotética de que la seguridad ciudadana, por sus antecedentes (India, Arabia, Grecia y de ahí con la Policía absolutista), es una serie de actividades de orden administrativo, político, económico, social y jurídicas, cuya diferencia con la seguridad pública estriba en que esta última se remite a las tareas de prevención del delito y su proceso de reinserción, tarea más particularizada. Luego entonces, la seguridad ciudadana es el todo y la seguridad pública es una parte de aquella.

Metodológicamente hemos hecho uso de la historia arqueológica para ubicar antecedentes políticos del objeto de estudio y la importancia del sistema jurídico, reconociendo o no, si dicho objeto forma parte del orden normativo. Este trabajo se compone de varios segmentos: los antecedentes lejanos (India y Arabia) y su evolución para concretizarlos en el mundo de la civilización griega, donde se retomará la figura toral del objeto de estudio: la *Polis* y su derivada en la Policía; también, consideraremos a la cameralística y la ciencia de la Policía; el rol del liberalismo político hasta llegar a una visión más contemporánea. Pocos creerían que la Policía en el siglo XVIII llegó a ser considerada una ciencia, así como fue el pilar del absolutismo que cayó ante el liberalismo y con ello la visión dual de la Policía, quedándose con la policía preventiva como fuerza pública del nuevo orden estatal. Aunque no podremos considerar el fenecimiento de la Policía, pues hoy aún se encuentra en nuestros Bandos de Policía y Buen Gobierno municipales. Daremos las diferencias entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública, así como su orden legal.

# ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

Los antecedentes de toda investigación cualitativa son importantes ya que nos llevan a vincularnos con aspectos históricos, sociales, políticos, económicos y jurídicos, como es el caso de la seguridad ciudadana de tan reciente ubicación en las funciones gubernativas y nexos jurídicos. Uno de los rasgos característicos del tema de nuestro análisis radica en tiempos pretéritos para ubicar en realidad la esencia y el lugar del tema: la seguridad ciudadana. La seguridad como categoría de estudio científico posee un antecedente cultural primitivo que obligó al hombre a asociarse y compartir la certeza de enfrentar las inseguridades que la vida le deparó durante toda su praxis social, política, económica y jurídica (entre otras); en este sentido, es nuestro interés ubicar, a través de las civilizaciones y la evolución ideológica, las causas que atiende la hoy depurada seguridad ciudadana: mismas coyunturas evolutivas de las sociedades.

La seguridad ciudadana es una de las diferentes formas en las que se ha dividido la temática de la seguridad, otrora categoría unívoca¹ existe desde tiempos remotos: la podemos ubicar a través la óptica histórica y literaria pasando por la época política para irse diluyendo, como una de las funciones del Estado de Derecho, hasta la temática jurídica actual.

Evidentemente, la Seguridad Ciudadana hoy es un tema asociado a cuestiones jurídicas (derecho penal, prevención del delito, reinserción social, entre otros), pero no se ha profundizado en el origen mismo de la categoría de *seguridad ciudadana*, por ello se confunde con la seguridad pública y/o se vincula con la seguridad nacional, la seguridad internacional, entre otras formas. La seguridad ciudadana implica muchos más aspectos y cuestiones similares a las que oferta la seguridad pública: desde este punto, ambos términos - seguridad ciudadana y seguridad públicano son iguales, tampoco debe de encuadrarse la seguridad ciudadana con acciones eminentemente aplicables a la seguridad pública, es decir, la seguridad ciudadana va más allá.

Ya desde las antiguas civilizaciones se cuenta con hallazgos relativos a la seguridad, que estaba implícita en el ejercicio de gobierno, en las acciones de gobernar que van desde los indios y árabes, con el testimonio de los Arthasastras y Los espejos de príncipes, respectivamente, por eso hablamos de una profundidad arqueológica. Pero ¿qué eran estos testimonios? En la India, los príncipes que gobernaban las diferentes provincias necesitaban de consejeros, quienes se reunían en las cámaras o re-cámara (cámara del rey) del príncipe para aconsejarle a solas y tomar decisiones importantes para el gobierno de su señor: de aquí devendrá, siglos después, lo que se conoció como cameralística. Con el tiempo, esos consejeros áulicos tuvieron la necesidad de escribir sus consejas para los futuros gobernantes y a esos escritos los denominaron como Arthasastras. Lo mismo sucedió en la civilización árabe con los Espejos de príncipes, que tenían una importancia literaria en el ejercicio del poder y las acciones de gobierno. Siglos después, los helenos, con sus Polis, y los romanos, en el Derecho y los estamentos ciudadanos, hicieron su aportación; sin dejar de incluir el medioevo anglo para despuntar con las primeras acciones de policía asociada a la hacienda pública, y en la esencia misma del absolutismo alemán con la ciencia de la Policía. Pero ¿de qué trataban dichos instrumentos? ¿Cuál fue su impacto y relación con nuestro tema, la seguridad?

# **CULTURAS INDIA Y ÁRABE**

Originalmente la India, cuna de múltiples ideas y costumbres, definió a la tierra como esencia del poder, del poder político y a ello dice *Kautilya* en el *Arthasastra*, que la "subsistencia de la humanidad se denomina *artha*, riqueza; la tierra que contiene la humanidad se conoce como *artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y conservar la tierra es la Arthasastra, la Ciencia de la Polity" (Kautilya, s/f, pp. 588, 589). Este libro sirvió de guía a los reyes para adquirir y conservar el poder soberano o de la tierra<sup>2</sup>. La acción de gobierno de los príncipes indios era recogida por los consejeros áulicos y plasmada en esta recopilación, importante debido a los órdenes que trata y su contenido respecto a la seguridad, la cual inicia con la protección del rey

Ius Comitialis, vol. 5, núm. 10 (julio-diciembre 2022), pp. 23-44\_ ISSN: 2594-1356

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Si hacemos un recuento de los calificativos de la seguridad tendremos una larga lista: seguridad social, seguridad internacional, seguridad militar, seguridad pública, seguridad privada, seguridad nacional, seguridad informática, seguridad colectiva, seguridad económica, seguridad estadística, seguridad de la medición precisa (o de los datos) e incluso tenemos modelos de seguridad, sistemas de seguridad internacional, etc.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Para nuestro estudio omitimos el término hindú y optamos por el que aplica gentiliciamente: indio, india según el caso.

(soberano y dueño de la tierra), pues así él -el rey- "puede estar en posición de mantener la seguridad de su reino contra los enemigos inmediatos y reyes extranjeros" (Kautilya, s/f, p. 43).

No obstante, el rey debía disponer de un cuerpo de directores gubernamentales que le ayudarán en tareas de gobierno como: el establecimiento de pueblos, división de la tierra, construcción de puentes, construcciones dentro del fuerte, los deberes del chambelán, el negocio de la colección de los ingresos públicos por el tesorero, la contabilidad en la oficina de los contadores, detección de desfalcos por los servidores gubernamentales del ingreso estatal o la inspección de la conducta de los servidores gubernamentales y el procedimiento para elaborar decretos reales, la dirección de las operaciones de minería y manufactura, dirección del oro en la oficina de los orfebres, el director de los almacenes, un director de comercio, o de productos forestales; un director de pesos y medidas, un director del espacio y tiempo y el director de peajes (Kautilya, s/f, pp. 59-198).

Para el caso de la seguridad como hoy la entendemos existía un ejército y una infantería que se encargaba de conocer la fuerza de gobernantes amigos y enemigos para una eventualidad armada (Kautilya, s/f, p. 204). En este complejo estudio también se asignaban las tareas del director de la ciudad capital, hoy en día un gobernador, dichas actividades eran: los censos, la migración humana, imponer las reglas domésticas y la vigilancia de la ciudad y los caminos (Kautilya, s/f, pp. 209, 211, 213, 214). Es decir, este funcionario se encargaba de administrar los asuntos públicos de la ciudad. Con respecto a la administración de justicia, había un libro que incluía transacciones, convenios, juicios, reglas matrimoniales, entre otras actividades de ese orden (Kautilya, Libro III). Estaba castigado el robo, el asalto y el rey tenía que atender como su responsabilidad ante sus súbditos las Calamidades nacionales: incendios, inundaciones, la peste, las hambrunas, las plagas de animales y hasta las malas artes religiosas (Kautilya, s/f, pp. 274, 278, 296, 297). Combatía la delincuencia de jóvenes con tendencias criminales para prevenir que este problema se propagara (Kautilya, s/f, pp. 303-309). Estas y otras cuestiones más eran los asuntos de la ciencia del gobierno o Science of polity que se contenía en este libro del arte del buen gobernar indio. Sin embargo, las ideas que van a verter, sin que lo externe en concreto, serán relativas a los compromisos de monarcas y gobernantes, los cuales "tomaron sobre sí la responsabilidad de mantener la impunidad y seguridad de sus súbditos y responder por los pecados de ellos cuando el principio de imponer castigos y tributos justos haya sido violado." (Kautilya, 1983, p. 420).

La cultura árabe no solo influyó en el leguaje y las ciencias exactas, también hizo su aporte a las acciones de los gobernantes, así aparecen los *Espejos de príncipes* que surgieron con fines educativos y políticos para "formar a los reyes en el arte del gobierno" (Guerrero, 1985, p. 16). Su creador fue Ibn Muqafa, quien expresa en su obra aspectos de política y moral; de las artes de la política y el quehacer gubernamental, los cuales serán atendidos por los funcionarios (Guerrero, 1985, p. 17). Fue un libro de secretos políticos entre los cuales estaba la supervivencia del principal funcionario, el monarca, que en nuestra actualidad sería el gobernante portavoz del Estado secular. Tal vez nos extendimos en los Arthasastras, por la evidencia de su accesibilidad documental y la trascendencia misma de su contenido, con ello demostramos que la seguridad del gobernante y de los súbditos estaba implícita en su educación, además, era esencial para la permanencia en el poder político de la época. Desde luego, hoy han evolucionado esas concepciones, pero no dejan de ser un antecedente remoto de nuestro objetivo de estudio.

El impacto de estos instrumentos escritos de pretéritas civilizaciones se mide en el sentido de que la seguridad estaba implícita en las funciones y el arte de gobierno sin distinción alguna o

preminencia sobre las demás acciones gubernamentales. Desde el inicio de las organizaciones india y árabe es claro que no son ajenas a otras culturas y posturas ideológicas en el ejercicio del poder político y su depuración administrativa. Por otro lado, en la cultura india la *polity* y *policy* van asociadas a la función del gobierno y, si de ahí nos avocamos a otra civilización más próxima, veremos sus connotaciones: la cultura griega.

# DE LAS POLIS GRIEGAS A LAS CIVITAS ROMANAS

Con la unión de pueblos helenos se plasmaron instituciones como las *polis* con la finalidad de organizarse para garantizar su independencia y así "surgieron las primeras *polis*, obligadas por los enemigos externos a la fusión, pero también al aislamiento y a la autarquía" (García, 2016, p. 10). Con el tiempo, las *polis* crecieron y se organizaron políticamente, siendo aquellas las que detentaban la propiedad territorial lo que permitió tener organizaciones políticas más sólidas y así poder enfrentar a los enemigos externos. Estas polis -el término fue modificándose- iniciaron su vida como el modelo *ad hoc* de ciudad-estado (García, 2016, pp. 11-12) como se ha concebido por la ciencia política, el Derecho, la Sociología y otras ciencias sociales. La *polis* era -según Aristóteles- "una colección de ciudadanos... (o) al cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente" (Aristóteles, 2000, pp. 197-198), o, lo que sería lo mismo, un conjunto de "hombres habitantes de un mismo lugar, cuánto habrá que tener por una a esta ciudad" (Aristóteles, 2000, pp. 199).

Por otro lado, Fuste de Coulages afirmó que la ciudad se constituyó inicialmente por varias fratrias³ y estas en una tribu, posteriormente varias tribus se unían para formar una ciudad o polis (Coulanges, 2005: p. 119)⁴. Será precisamente de la *polis* griega de donde emanarán diversos vocablos útiles en tanto serían los asuntos de la ciudad o polís: *Politeia* o política y *Politia, Policei* o policía que, a la postre, ya en el ocaso del siglo XX y vera del XXI, se asociará con la seguridad como un elemento *demodé*. En este mismo orden de ideas, fueron los primeros en acuñar el término de *Policía*, debido a que las *Leyes de policía* son las "relativas a las circunstancias locales, para beneficio, *seguridad*,⁵ y comodidad de los individuos (...)" (Justi, 1791, p. 379). En este sentido, Justi fue más allá al considerar que la *Ciencia del Gobierno* estaba integrada por las siguientes leyes: Leyes Constitucionales o políticas del Estado, las Leyes Civiles y las Leyes de Policía; con esto elevó a la Policía a un referente mayor por su importancia. Hay que decir que los griegos inventaron la *polis* y, como ya vimos, de ella derivó la policía o arte de la policía, que nos servirá más adelante en nuestra arqueología de la seguridad ciudadana.

Por lo que respecta a Roma, heredera de muchas de las instituciones helénicas, no puede dejarse de largo, pues de ella nacerán las primeras *civitas*, mezcladas con las antiguas tribus del Lacio, que ya deambulaban al norte de las siete colinas de lo que más tarde sería la *civita* de Roma (Tito Livio, 1984, pp. 33-35). Las *civitas* romanas fueron similares a las polis griegas: las primeras ciudades formadas; y de la *civitas* romana devendrá el término *ciudadano*, asociado con el derecho de los ciudadanos como una característica de las personas libres. Teniendo así los principales de los muchos que hicieron- aportes de las dos civilizaciones que más influyeron *urbi et orbi*: las

Ius Comitialis, vol. 5, núm. 10 (julio-diciembre 2022), pp. 23-44\_ ISSN: 2594-1356

27

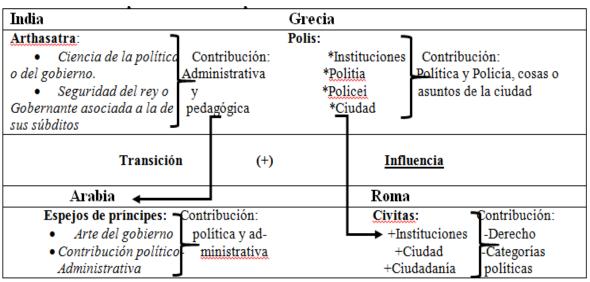
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> En este caso, las fratrias son subdivisiones primarias tribales cuya característica esencial es la exogamia, por lo tanto, era una forma estructural interna dentro de las primeras civilizaciones de occidente (Fairchild, 2010, p. 126). 
<sup>4</sup> La ciudad era una y la urbe, otra. La ciudad era una asociación religiosa y política de tribus, en tanto que las urbes eran los sitios de reunión y que se centraban en los domicilios como un "santuario de esta asociación" (Coulanges, 2005, p. 125).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> La negrita cursiva es de los autores (N. del E.)

polis griegas y las civitas romanas, aunque ambas sufrieron destinos diferentes, en esencia implicaron lo mismo: los asuntos de la ciudad.

El progreso de la función de gobierno se centró en la esencia del ejercicio del poder como lo hemos vislumbrado en las culturas india y árabe; en las culturas helena y romana, la esencia fue enfocada en la distribución territorial, política y jurídica más compleja que rompería con sus homólogas, teniendo una importante presencia en la mezcla de diferentes categorizaciones observables en el cuadro de la línea del tiempo y los aportes respectivos.

Cuadro 1. Importancia en el tiempo de las culturas a manera de transición e influencia.



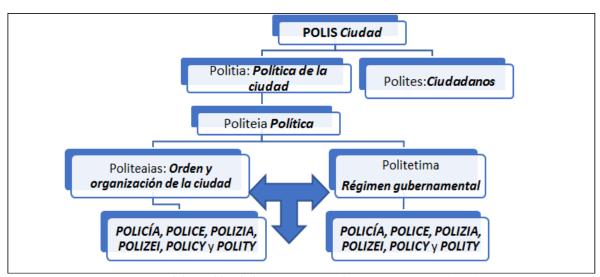
Fuente: elaboración de los autores.

En el cuadro anterior podemos observar que, en las culturas orientales, india y árabe, los aportes fueron instrumentales, a manera de guías, del arte de gobernar, donde la seguridad era implícita; mientras tanto, en las culturas de occidente, el aporte fue en instituciones sólidas de orden político, jurídico y administrativo (amén del social); mismas que, sumadas entre sí, impactarán en las posteriores organizaciones occidentales, que van desde el siglo XV hasta el XIX. Por lo tanto, daremos cuenta en el apartado siguiente de dicho impacto en el medioevo para llegar al absolutismo estatal con la Ciencia de la Policía. Así, de las culturas orientales se extrajo la idea de que el arte de gobernar debe darse en un sentido político y administrativo, que incluye todas las facetas de la vida de los súbditos y es un deber del gobernante preocupado (entre ellos la seguridad de sus gobernados); de las culturas occidentales rescatamos las sólidas instituciones: la ciudad, con la ciudadanía como su esencia más depurada, la política y la policía, figuras señeras e importantes para nuestro fin.

# ANTECEDENTES DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA Y SU APORTE JURÍDICO

Como lo mencionamos, en Grecia se originó el término de *Policía* y fue Juan Enrique von Justi quien elaboró dos trabajos donde abordó el tema: *Elementos generales de policía* en 1784 y *Elementos de la policía general de un Estado* de 1791. Antes de seguir con los aportes de Justi, veamos el origen etimológico de la palabra policía. La *polis* o ciudad disponía de un régimen político de la comunidad denominado *Politeias*, donde los ciudadanos o *Polites*, se integraban a la política

Politeia, así que el orden de la ciudad se debía a su organización imperante, que se conocía como Politeaias y el gobierno griego es Politetima que es el titular de la soberanía dentro de su territorio (Guerrero, 1986, p. 75). Si bien es cierto que de la Polis derivará la Policía, el término griego al fin pasaría "por el tamiz romano, la policía fue la voz castellana con que se comenzó a llamar ciertas funciones promotoras del Estado en el seno de la sociedad civil" (Guerrero, 1986, p. 76); por lo que la Policía, como concepción del régimen de la ciudad, va a variar durante los próximos años, del siglo XVI al XVIII. La latinización de la Politeia mezclada con Politia dará como resultado a la Policía. En otras lenguas no varió mucho: la police francesa, en italiano polizia, en inglés y alemán respectivamente es policy/pólice/polity y polizei/policey (Guerrero, 1986: pp. 76, 77). Para poder comprender más esta metamorfosis de la Polis veamos cómo se desarrolló genealógicamente:



Cuadro 2. Genealogía gramatical de la Polis hasta llegar a la Policía.

Fuente: elaboración de los autores con base en Guerrero (1986).

¿Pero qué era la policía en concreto? ¿Qué actividades tenía encomendadas? Dejemos que sea el mismo Justi quien conteste la primera pregunta:

(...) se entiende por Policía el arte de establecer Reglamentos interiores, de forma que el bienestar de las Familias, y de los Particulares, se halle enteramente ligado con el bien del Estado. Y así, la buena Policía reúne invariablemente el interés del Soberano (sic) con el de todos los Vasallos (sic): el de todas las Jerarquías (sic) de éstos con el de todos los Particulares (sic): el beneficio de todo el Estado con el del mayor número posible de sus Individuos (sic); y, en fin, sólo priva al hombre en sociedad de su libertad natural lo menos que se puede para mantener el orden general. De esta suerte puede considerarse la Policía bajo de tres aspectos diferentes. En el sentido más extenso comprenderá la Policía los Reglamentos (sic) establecidos para el bien interior del País (sic) en general, y de él (sic) de los diversos Particulares (sic) que le habiten, de cualquier clase que sean. En sentido más limitado se designa por Policía todo lo que contribuye á (sic) la tranquilidad, buen orden, disciplina del País (sic), y conservación de la vida privada de cada miembro de la Comunidad. (Justi, 1791, p. 380).

Por otro lado, las actividades que realizó la policía en sus orígenes -como lo hemos venido desarrollando- se centraban en tres aspectos:

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Las cursivas y negritas son de los autores (N. del E.).

- 1. Un sentido amplio, donde comprendían la creación de leyes y reglamentos de aplicación interna del Estado, acrecentando su poder, y el uso de la fuerza, teniendo en cuenta la felicidad de los súbditos; también el comercio, la hacienda pública, el agro, la minería, así como las cuestiones forestales, para con ello consolidar la felicidad del Estado (Justi, 1784, p. 2; Justi, 1791, pp. 380-381).
- 2. Sentido limitado. Aquí la policía estaba dedicada a todo aquello que contribuyera a la felicidad de los ciudadanos conservando el orden público mediante la disciplina como toral actividad, aquí es donde podemos incluir en un sentido lato la seguridad (Justi, 1784, p. 2; Justi, 1791, pp. 380-381). Empero, existía un aspecto más.
- 3. Más limitado o "(...) el sentido más reducido abraza los Reglamentos particulares para los Artesanos y Mercaderes, pesos y medidas, comercio de frutos y víveres, *para la seguridad*, limpieza, y adorno de las Ciudades, y para las fuentes, calles, paseos, caminos, y demás objetos de este género." (Justi, 1791, pp. 380-381).

De lo anterior se desprende que la política tenía por objeto afirmar y fortalecer el poder del Estado; en tanto que la policía debía conservar, mantener y aumentar el poder del Estado internamente y la "felicidad pública" (Justi, 1784, pp. 2-3). Por lo que tocaba a la Ciencia de la policía, volveremos a Justi que nos dice que esta "consiste en arreglar todas las cosas relativamente al Estado presente (sic) de la Sociedad en afirmarla, mejorarla y portarse de suerte que todo concurra a (sic) la felicidad de los miembros que la componen" (Justi, 1784, p. 3). Es decir, la tarea era muy compleja, pues en realidad se asociaba con la función de gobernar y/o administrar las funciones públicas diversas, incluida la seguridad. Sin embargo, el espectro de participación de la policía era más amplio y también se involucraba en las materias siguientes: el territorio, la agricultura, los bienes ciudadanos, la regulación de los mercados y el comercio, así como la industria y las profesiones; regulaba el trabajo, las costumbres y los valores.

En este último tenor, eran importantes las materias arriba señaladas (el territorio, la agricultura, los bienes ciudadanos, los mercados y el comercio, la industria y las profesiones; regulaba el trabajo, las costumbres y valores) para el cumplimiento de los deberes sociales impuestos por la sociedad para hacerse útiles -los gobernados- al Estado: es decir, que se pondera la buena conducta del gobernado y que no trasgrediera el orden público, pero

como todos los miembros que le componen (al Estado y la sociedad) no son igualmente buenos y virtuosos, se debe velar por medio de buenas Leyes á (sic) la seguridad pública, y contener en sus obligaciones a los que quisieran contravenir a ella<sup>8</sup> (Justi, 1784, pp. 3-6).

La policía debe velar por tres cosas: las costumbres, la conducta social y la seguridad pública, en esta última se incluyen la protección de los ciudadanos y que no se desacrediten prohibiendo lo que denomina Justi como las conmociones, los alborotos y las sediciones; así mismo, toca prevenir los robos, velar por la seguridad de los individuos y de los caminos, las calles y demás vías de comunicación (Justi, 1784, p. 7).

Como vimos, la participación del derecho es fundamental para que se encarrile la policía y consolide al Estado. Por eso, la policía se aplica en dos sentidos: *Policía Alta* y *Policía Baja*. La

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Las cursivas y negritas son de los autores (N. del E.).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Las cursivas y negritas son de los autores (N. del E.).

primera es propia del soberano, del que ejerce el poder y de los Tribunales supremos; la segunda está encargada a los Magistrados y los tribunales inferiores que serán los responsables de promover la seguridad o tranquilidad pública en lo que atañe a la administración de justicia (Justi, 1791, pp. 381, 384, 386). Para Justi la *Administración de Justicia* era parte integrante de la Policía, porque era la aplicación de las leyes y los reglamentos para combatir lo siguiente: el orden y la disciplina entre los gobernados; el combate a los vicios, los alborotos callejeros; además del medio para prevenir la ociosidad, la mendicidad y los abusos entre los ciudadanos y los funcionarios mismos. Con la administración de justicia se garantizaba la tranquilidad de las ciudades, por lo tanto, debía la policía buscar los medios jurídicos apropiados para cumplir estos preceptos; y con ella se combatía la rapiña, el robo y otras anomalías sociales (Justi, 1791, pp. 142, 143, 160, 161, 166-172-182).

Resulta que la policía, vista como Ciencia de la Policía, estaba ligada al ejercicio del poder del Estado y a la estructuración interna de este en varios sentidos, donde dos de ellos son los que nos interesan: el de la seguridad y el derecho, como lo podemos apreciar en el cuadro siguiente.

CIENCIA DE LA POLICÍA **POLICÍA** Influencia política Influencia jurídica Influencia política y jurídica Lato sensu Estrictu sensu Sentido más limitado Comprende Leves v Conservación del orden interno Reglamenta a los particulares Reglamentos y felicidad de los ciudadanos en seguridad pública Acrecentar el orden Acredentar el poder Acrecentar el público y la tranquilidad del Estado poder del Estado internamente pública

Cuadro 3. Influencia de la policía en la seguridad y en el Derecho.

Fuente: elaboración de los autores.

Será la Ciencia de la Policía y la Policía per se, juntamente con la Cameralística, los dos pilares del sistema del Estado Absolutista, ya que sirvieron para acrecentar y posicionar el poder del Estado, y este se desarrolló en Alemania, Austria, Suecia, España y Francia. Recordemos dos

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> La Cameralística o Ciencia Cameral surge como una exigencia del sistema absolutista y que estaba diseñada para el mantenimiento del patrimonio del Estado o del Soberano, que en este caso lo era el rey; es decir, servía para administrar los dominios del Estado de los cuales recibía sus ingresos. Incluso se considera a esta ciencia como la antecesora de la Hacienda pública. Se desarrolló preponderantemente entre los siglos XVII y todo el XVIII (Guerrero, 1986, p. 34).

casos esenciales del absolutismo real: Luis XIV, en Francia, y Carlos III, en España<sup>10</sup>; el primero llegó a concentrar de tal forma el poder que acuñó aquello de "El Estado soy yo", y su homólogo hispano fue el padre de las Reformas Borbónicas, que llegaron hasta la Nueva España. La principal característica del absolutismo fue la centralización y concentración de todos los poderes en el monarca, por lo que en él radicaba la soberanía; es decir, que el monarca es soberano y, por tal hecho, en él se encontraban los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Debido a que la función de la policía abarcaba la totalidad de la vida pública, fortaleció las estructuras del poder estatal reflejado en el monarca.

Cuadro 4. Funciones de policía ejercidas por el gobernante.

#	Ejecutivas	Legislativas	Judiciales	Políticas	Sociales	Económicas	Otros
1	Ciudades	Leyes	Administración	Territorio	Cultura	Colonización	Ornato
		administrativas	de justicia			extranjera	campo

Fuente: elaboración de los autores con base en Guerrero (1986, p. XIV).

Contra este sistema, sus enterradores ya se perfilaban en el horizonte con el Siglo de las Luces, con él llegaría la Ilustración y el liberalismo en todo su esplendor. Sería precisamente el liberalismo económico, político y social el que derribaría al absolutismo, dándole otro cariz a la Policía, el cual fue evolucionando y perfilándose como hasta ahora lo conocemos: una fuerza represiva y conservadora del statu quo del Estado. Hay que concluir que la Ciencia de la Policía, fue la depuración más acabada de los pilares que sostuvieron al Estado Absolutista y de ahí que también se le conociera como Estado Policía o Gendarme (Schiera, 1984, pp. 614-615) y que floreció en algunas partes de Europa como Francia, Prusia, Rusia, Suecia, entre otros, con una fuerza inusitada (Schiera, 1984, pp. 616-617), y en otras latitudes como España se dio gradualmente teniendo por ejemplo las Reformas Borbónicas del Siglo XVIII. La base de ese Estado Policía fue precisamente la policía, que controlaba y se inmiscuía en todas las actividades de la vida pública y privada, dejando poco o casi nulo margen a las libertades personales y/o sociales -aún no podemos hablar de las libertades ciudadanas-. La policía hecha Ciencia había dejado su aporte en leyes exclusivas que privilegiaban el poder del gobernante por sobre todos los demás individuos; las leyes eran conculcadas en el seno de las prebendas del monarca, otorgándole su más amplio beneficio y control político de todo el espectro social, que limitó y casi nulificó las libertades ciudadanas.

Sería el régimen del liberalismo económico, primero, y después, en segundo lugar, el liberalismo político, que cohesionados destruirían la estructura y organización absolutista, la administración de la policía, trastocando no solo las entrañas de ese tipo de Estado sino también cambiando el sentido de la policía en todos sus sentidos, y he aquí el *quid* del objeto de estudio de nuestro trabajo.

### LA POLICÍA CON EL LIBERALISMO Y SU DOBLE SENTIDO ESTATAL

No ahondaremos en el liberalismo económico ni político debido a que podría ser muy trillado en este espacio y, además, es tan conocida esta forma de pensamiento y de actuar político que

32

ISSN: 2594-1356

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Otros ejemplos fueron Federico I de Prusia, Catalina II de Rusia, Carlos XIII y Cristina I de Suecia, entre los casos más sobresalientes. En España Carlos III y sus significativas Reformas Borbónicas para las colonias.

extrañaría hacer algún aporte; además, solo es parte referente al objeto de estudio gracias al impacto que trajo (el liberalismo) aparejado en finales del siglo XVIII e inicios del XIX.

Ya se habló de que la característica del absolutismo fue la centralización del poder en el soberano y la limitación o nula participación de los particulares, al grado de estar sujetos por la policía en todos los rubros de la vida pública y privada. Esta situación fue uno de los males que el liberalismo deseaba combatir para dar, en consecuencia, todo tipo de libertades y derechos esenciales a los que no los habían tenido jamás, a eso que se denominó *Tercer Estado* o *Estado Llano*, referido al pueblo y a los sin clase. Por eso el liberalismo (en su conjunción política y económica) trastocó todas las instituciones del absolutismo y, para nuestro estudio, la más importante: la policía. Como quedó claro, la policía fue la base, la plataforma donde sentó sus bases políticas, administrativas y jurídicas el Absolutismo, por lo que, al haber un cambio de régimen, este se derrumbó casi en su totalidad con todas sus instituciones. El liberalismo fue la némesis del absolutismo y trajo nuevos alientos que se tradujeron en participación política, jurídica, social; igualdad ante sus iguales (al menos ante la ley) y lo más importante: la reestructuración del aparato estatal, al grado de que será un parteaguas, pues nacerá el primer *Estado Moderno* como tal, el *Estado de Derecho*. Y ¿dónde paró la policía?, ¿despareció el ámbito político, social, económico, jurídico o de otra índole?

La policía se desarticuló siendo empleada para una sola cuestión: la seguridad del nuevo Estado. Pasó de ser el todo a ser una particularidad en las cuestiones de gobierno y de la administración pública, dejando de largo todos sus privilegios y derechos que se consideraban improrrogables. Dicha particularidad se concentró -hasta la fecha- en una actividad del poder ejecutivo en pro de la seguridad e integridad de la nueva estructura política, jurídica y gubernamental: como seguridad, pasó a tener un papel significativo como un cuerpo del Estado represor de las entropías del nuevo sistema estatal, político y económico, producto de la idea del liberalismo. Si el absolutismo encontró su base en la policía, esta sería la más importante institución para destruir o al menos a desmantelar y tomar lo mejor de ella: la seguridad. Entendida así la necesidad del nuevo orden constituido, el Estado surgió de un ente que precisamente garantizara la seguridad del Estado mismo.

Un pensador contemporáneo a la época referida, Jeremías Bentham tenía muy clara esta idea al enunciar que "la seguridad era el principal objetivo del orden jurídico" (citado en Novoa, 1981, p. 174), en el cual se asentaba el Estado Nacional o de Derecho; y a la vez era la seguridad del derecho mismo, pues este sería la llave para desplegar toda esa serie de derechos libertarios de los súbditos que a partir de ahí lograron uno de los más grandes *status* negados: ser ciudadanos libres e iguales. De esta manera, la seguridad se convirtió en una garantía ciudadana de protección no solo a su persona, sino también a sus bienes y sus derechos (Novoa, 1981, p.174). La seguridad se hizo certeza jurídica y esta, al final, debía ser garante el Estado, de ahí que la función de seguridad que había tenido la policía absolutista perduró hasta nuestros días. La seguridad, para ser un signo de civilización y que permita "que nuestra vida no se disuelva en una multitud de momentos particulares, sino que esté asegurada de una continuidad" (Novoa, 1981, p. 122); debe asegurar la prudencia y la prevención para la vida futura perpetuando la existencia social. La policía, en consecuencia, es una actividad del Estado de Derecho, retomada en su esencia de seguridad y desarrollada en un nuevo rol dividido en dos sentidos:

- 1. Como parte represora de las entropías sociales, políticas en contra del Estado; y,
- 2. Aseguradora del orden público y la paz pública.

El Estado de Derecho, producto e hijo del liberalismo, trajo la vulgarización del término policía: se ha asociado a la guarda del orden público (Serra, 1992, p. 509) y lo que implica en esencia la guarda de la seguridad social. Hoy se reduce a la asociación universal de que la policía es a los agentes de la policía o de tránsito y, en otro momento, a los gendarmes; pero en una relación estrictamente vinculatoria con la seguridad del Estado, es la parte represora y al hacerlo *in extenso* logra asegurar el orden público y la paz pública, legitimando su función, razón de ser y permanencia; aunque no su naturaleza; nace como un vínculo de gobierno inherente. Otros criterios reconocen que la policía tiene una doble acepción: es toda la reglamentación (orden jurídico) que se enfoca al orden público (esencia social); y, la policía desde un ámbito objetivo, el "mantenimiento del orden material y exterior" (Serra, 1992, p. 510). Andrés Serra, al igual que nosotros, reconoce que la policía debe estar enmarcada en un contexto jurídico, y se suma a nuestra idea al citar que la policía no solo debería tener esa carga de velar por el orden público, sino que es mucho más su función, alegando con esto que efectivamente hoy en día solo "empleamos" a la policía para uno de los objetivos que fue desarrollada desde que era Ciencias de la Policía:

Genéricamente se denomina policía a la organización que tiene a su cargo vigilar el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas (...la) circulación, investigación de los criminales, control de las condiciones higiénicas, de las canteras de construcción y de las empresas comerciales, así como la lucha en contra de las epidemias<sup>11</sup> (V on Harry Back citado en: Serra, 1992, p. 510).

Otros, de acuerdo con Serra, consideran que la policía es parte del lenguaje del Derecho Administrativo, que la excluye de esa concepción vulgar y citadina que ha persistido hasta nuestros días en todo el mundo; para esta rama del Derecho Público es el ejercicio público del Estado sobre los hombres y las cosas, determinándolos como servicios que oferta la administración pública a las personas (Serra, 1992, p. 510, nota 2). Pero ¿de dónde parte la idea hoy generalizada de la policía como se conoce? Simplemente -nos dice Serra- de la esencia preventiva, es decir, se formó durante esos años (del siglo XIX hasta el XX) la idea de una policía preventiva, que era la que tenía un primer contacto con la ciudadanía, combatía el desorden del criminal, del que vive en la periferia del respeto por la ley, del marginado que atenta contra el prójimo en su vida y patrimonio; en otras palabras, la que evitará los "daños sociales o excesos" que son contrarios a la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública (Serra, 1992, p. 511). Esta es la razón por la cual para toda la población la policía -la preventiva- es la que tiene a la mano y que asocia con la seguridad.

Hay que decir también, en descargo del liberalismo, que no trajo consigo la identidad de la policía, simplemente fue uno de los pilares donde se sentaría la base del Estado Moderno, Nacional, de Derecho o Capitalista, como se le ha dado en identificar y justificar sus fines dentro del interés general o el bien común (Serra, 1992, p. 511). Pero con ello también se asoció la seguridad de la policía hacia el ciudadano, revalorando al individuo, dotándolo con derechos y prerrogativas que en conjunto fueron la base de un nuevo orden social que ha perdurado hasta hoy; y que le otorga ciertas ventajas en pro del ciudadano comparado con la época en donde la policía no solo era parte de la estructura y organización de un orden rígido, sino que hasta además era una Ciencia, sin embargo, omitía los mínimos derechos al individuo. Hablar de la policía como acción administrativa del Estado es muy polémico y amplio, además de no ser parte de

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Las cursivas son de los autores (N. del E.).

nuestro objeto de estudio, pues se coaliga el término a la desvulgarización citadina para justificarlo como categoría científica del Derecho Administrativo (lo cual podría ser material de otras reflexiones).

Policía lato sensu

Policía lato sensu

Policía lato sensu

Policía vulagris sensu

Concepción Preventiva

Concepción Preventiva

Cuerpo Policía Cuerpo Policia Cuerpo Poli

Cuadro 5. Evolución y concepción del vocablo "Policía".

Fuente: elaboración de los autores.

En el cuadro 5 vemos cómo tras lo analizado, la Policía evolucionó no solo como vocablo sino también como una categoría de estudio; no obstante, la seguridad ciudadana no está correctamente enfocada en los modelos que hoy presumen los diferentes Estados y en algunos casos hasta la confunden con una función muy menor del Estado: la seguridad pública. La policía y la Ciencia de la policía incluían la seguridad como una de sus tareas; pues bien, la seguridad retomó, tras la caída del régimen absolutista (que fue la apoteosis de la policía), un sentido de derecho y/o prerrogativa hacia el ciudadano, limitándola a la acción de prevención de todas las anomalías del orden jurídico, mas no el sentido amplio que implica otras actividades, como la salubridad, el comercio y sus vías de tránsito, los desastres e incluso las epidemias. De esta manera, la policía tomó dos caminos, de los cuales se conserva el segundo debido a la necesidad del individuo, inmerso en un foro de libertades e igualdades, de ser socorrido y dotado de derechos que en el antiguo régimen le fueron negados, por eso el segundo sentido del empleo del término policía se asocia a la garantía y resguardo del orden jurídico ciudadano que refuerza el orden público; con ello se legitimaba no solo el carácter definitorio del Estado de Derecho o Estado Liberal en el espectro de relación con el ciudadano/individuo libre, sino también

legalizaba el nuevo orden establecido, dotándose de un *statu quo* y la esencia del *establishment* de dicho Estado; En esto, de igual manera, fue útil la policía desamortizando su matriz y esencia natural: la Policía y la ciencia de la Policía, adquiriendo el término policía -con minúscula- *patente de corgo* hasta la actualidad.

Asimismo, la policía se asoció rotundamente con la Seguridad del pueblo, quedando vinculados dos criterios: la policía y la seguridad pública. Por lo que atañe a la Policía añeja, solo ha quedado como una aspiración no acabada de entender por teóricos y legos de qué es más allá de la simple persecución delictiva y la tarea primordial de la seguridad pública: la aspiración es retrotraernos a la verdadera Policía -con mayúsculas- para enfocarla a un modelo capaz de sostener una verdadera seguridad ciudadana.

# ¿HA MUERTO LA POLICÍA ANTE EL EMBATE DE LA POLICÍA?

Afortunadamente para el ámbito científico la Policía no ha desaparecido del todo ante la imperiosa justificación de la policía y la seguridad pública, como su ámbito de despliegue en la sociedad. La seguridad pública se asocia con el ejercicio de la policía como fuerza pública, que es una de las funciones del poder ejecutivo (en sus tres niveles de gobierno) y, como tal, es una fuerza armada para buscar el orden y la paz social (Pichardo,1984, p. 281), entonces, policía es a seguridad pública lo que se conoce como fuerza pública, quedándose en un ámbito estricto; en tanto que la Policía, aquella que reconoce todo un cúmulo de tareas imprescindibles que debe obligarse el gobierno a ejercer y garantizar en un *sentido amplio*. Sin embargo, ante toda esta argumentación, diremos que la misma Constitución mexicana en su artículo 115 fracción II Segundo párrafo retoma aún la figura de la Policía (Pichardo, 1984, p. 280) y no de su "hermana apócrifa":

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los **bandos de policía y gobierno**, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>12</sup> (Constitución, 2021, p. 117).

Efectivamente, aun los Bandos municipales, que la nueva era así los ha designado, no pierden la idea de que esos Bandos de Policía y Buen Gobierno, nombre otorgado años atrás, sean la reminiscencia de que la Policía y la Ciencia de la Policía están presentes desde nuestra más magnánima tribuna jurídica. Por lo que determinamos que la Policía no está olvidada, solo arrinconada en la ignorancia de las concepciones sociales, políticas, administrativas y jurídicas actuales; de ahí la problemática de no contar con una estrategia y/o política de Seguridad Ciudadana eficaz y eficiente, impactante y con resultados reales; determinativa y congruente con todas y cada una de las necesidades que debería incluir en su actuar.

Ahora bien, el Bando de Policía y Buen Gobierno es la expresión misma de diversas actividades que le competen al gobierno, aunque nuestra Constitución Política mexicana Carta Política los ha disminuido de ámbito de validez espacial a norma jurídica local. Pero hay que decir que los Bandos de Policía han estado inmersos por muchos años en nuestra historia Constitucional y su

-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Las cursivas son de los autores (N. del E.).

raíz está en Alemania (recordemos Prusia, un reino autónomo en el siglo XVIII), cuna de la Ciencia de la Policía, en el término *bann*, que se asociaba a un territorio o a establecerse en él (Acosta, 1991, p. 605). Los bandos municipales cuentan con una estructura reglamentaria en materia de Policía y Buen Gobierno, siendo leyes administrativas locales. En la práctica, los Bandos de Policía se pueden dividir en tres tipos: ordinarios, extraordinarios y solemnes. Los ordinarios determinan desde un inicio la organización y estructura, disposiciones generales y específicas que habrán de desarrollarse en el gobierno local; así mismo, subsanan e incluyen reglamentos vinculados con espectáculos, anuncios, parques y jardines, entre otros tópicos. Los segundos y terceros se expiden para dar a conocer alguna disposición o tema del que deba saber la población del municipio, como la elección de un nuevo gobernador o presidente de la república, o una contingencia (Acosta 1991, 791).

Hoy los Bandos de Policía y Buen Gobierno han perdido fuerza, no obstante, siguen existiendo, rigen la vida administrativa y jurídica de las localidades y municipios; recordemos que esta última institución es la base política, social, económica y jurídica del Estado. Actualmente, es una simple norma jurídica administrativa y política de orden local (municipal), aunque no deja de plantear la importancia que ha tenido la Policía en todas las acciones de gobierno, dejando atrás aquella policía cuya simple y unívoca tarea era el resguardo de la seguridad pública. En algunos estados de la República se conserva el nombre original del municipio, como en el municipio de Cuernavaca. Al analizar el Bando de Policía y Buen Gobierno de Cuernavaca, vemos que contiene lo que antaño la Ciencia de la Policía consideraba debían de conocer y hacer los soberanos. Tenemos así que dicho Bando incluye aspectos políticos, territoriales, jurídicos, fines del municipio, servicios públicos, instituciones cívicas, cultura y protección civil; seguridad y tránsito (artículo 5, fracción IX), cuestiones de género; aspectos monográficos, estructura delegacional administrativa, categorías ciudadanas, los derechos y obligaciones ciudadanos, planificación municipal, obras y servicios públicos, desarrollo urbano, agua y saneamiento; alcantarillado y alumbrado público; mercados, central de abastos, panteones y rastros; limpia y saneamiento, calles, parques y jardines, así como áreas de recreación. En particular, el Capítulo X corresponde a la Seguridad pública, tránsito, vialidad, rescate y siniestros (Artículos 72-77), donde la primera está supeditada a la tarea de Policía del bando que la conculca (Bando de Policía, 2018, pp. 32-35). Analizando este caso, si el Bando de Policía es lo principal, lo accesorio a él es la seguridad pública; y si el contenido del documento habla de temas que ya la Ciencia de la Policía abordaba, entonces la Seguridad Ciudadana está plasmada esencialmente en el Bando aludido, coligiendo que esta última es lo macro o lo genérico y la seguridad pública es los micro o particular.

# SÍNTESIS DE LAS DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Hemos llegado a un punto importante donde enumeraremos algunas de las cualidades y características entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública, con lo que demostraremos que son dos cosas completamente diferentes. Nos apoyaremos en el cuadro siguiente, el cual desglosa las diferencias y semejanzas entre estas dos categorías, esencia del presente trabajo:

Cuadro 6. Diferencias entre seguridad ciudadana y seguridad pública.

#	Seguridad Ciudadana	Seguridad pública
1	Su ámbito de acción es más amplio	Ámbito de acción limitado

#	Seguridad Ciudadana	Seguridad pública
2	Su origen es lejano y está en la Ciencia de la	Origen en la policía preventiva finales S. XIX y
	Policía, siglo XVIII	XX, perdura
3	Antecedente más remoto Estado Policía	Antecedente: caída del absolutismo
4	Se confunde con la seguridad pública	Se confunde con Seguridad Ciudadana
5	Acciones de diversos órdenes	Acciones sólo punitivas
6	Reciente implementación, aunque en desuso	Empleada desde el siglo XIX
7	Desarrollo a finales del siglo XX e inicios del	Desarrollada desde el siglo XIX hasta la
	XXI	actualidad
8	Modelo inacabado y mal aplicado en México	Modelo depurado y evolutivo en México
9	Impacto político positivo en dictaduras	Uso represivo y legitimador
10	Más amplio espectro	Espectro limitado
11	Compromete a toda la administración pública	Compromete sólo a la fuerza armada
12	Poco conocimiento y aplicación	Conocimiento y aplicación mediocre
13	Es toda la acción de gobierno del Estado	Es sólo la fuerza del Estado
14	Modelo aplicado sólo en el ámbito jurídico y	Modelo aplicado en los tres niveles de
	territorialmente local hoy día, en los Bandos de	gobierno como fuerzas de acción
	Policía	
15	Busca la participación ciudadana	Busca la participación de los órganos judiciales
16	Es un todo	Es una parte del todo
17	Poco estudiada	Análisis diversos

Fuente: elaboración de los autores.

Ahora bien, veamos las semejanzas que ambas pudieran tener, a través del cuadro siguiente.

Cuadro 7. Semejanzas entre la seguridad ciudadana y la seguridad pública.

Cuadro 7. Semejanzas entre la Seguridad Ciudadana y la seguridad pública

Cuttor of the full but of the cuttor of the			
Seguridad Ciudadana	Seguridad pública		
Surge de la Policía	Es una función de la Policía		
El individuo es el centro de acción			
Cuenta con un marco legal			
Suelen confundirse en el plano operativo			
Está sustenta en planes y programas			
Existe en políticas públicas			
Asociada a las fuerzas públicas			
Prevención del delito			
	Surge de la Policía  El individuo es el c  Cuenta con un  Suelen confundirse en  Está sustenta en pla  Existe en políti  Asociada a las fu		

Fuente: elaboración de los autores.

Como vemos, las diferencias son más que las semejanzas, lo cual debe quedar patente al hablar de Seguridad Ciudadana (con mayúsculas) y seguridad pública (en minúsculas), ello con base en la importancia que se le ha dado los últimos años a esta actividad del Estado no solo en México, sino también en el mundo, aunque con lógicas diferencias, pues en nuestro país los problemas de corrupción, intereses de las élites, los problemas de crisis económicas, el descrédito de la fuerzas del orden y también de las instituciones han hecho vulnerable la cuestión de la Seguridad en México. Sin embargo, las élites legislativas y los políticos le han apostado al marco jurídico y han implementado leyes, gran parte de ellas vinculadas a nuestro tema, sin que tengan el éxito deseado. A continuación, también analizaremos el marco legal de la seguridad, de acuerdo con el orden jurídico nacional, para después concluir y estar en la posición de dar una propuesta metodológica y científica para el estudio de la seguridad Ciudadana en México.

## MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO

El marco legal de la Seguridad Ciudadana per se no existe, no obstante, se ha hecho alusión implícita a ella, ya sea en el marco de la seguridad nacional o de la seguridad pública. En tal sentido, jurídicamente veremos las normas que refieren alguna de las dos últimas. Empecemos de la forma siguiente: 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, 4. Ley de Seguridad Nacional. La *Constitución* federal solo contempla a las dos categorías ya citadas: seguridad nacional y seguridad pública, sin que las defina como tal. Los artículos que abordan la seguridad nacional son:

Cuadro 8. Artículos que abordan la seguridad nacional.

#	Artículo	Categoría	Artículo	Categoría
1	6, Aparatado A fracciones I	Seguridad	20, Apartado B, fracción V	Seguridad
	y VIII, párrafo sexto	nacional		pública
2	<ol><li>segundo párrafo</li></ol>	Seguridad	21, Noveno párrafo; décimo párrafo,	Seguridad
		nacional	incisos a y b; inciso e, doceavo párrafo	pública
3	34, Fracción VIII,	Seguridad	69, Tercer párrafo	Seguridad
	número 3°.	nacional		pública
4	73, Fracción XXIX-M	Seguridad	73, Fracción XXIII, fracción XXIII-	Seguridad
		nacional	Bis, incisos b y c	pública
5	89, Fracción VI	Seguridad	76, Fracción XI	Seguridad
		nacional		pública
6	-0-	-0-	115, Fracción III, inciso h; fracción	Seguridad
			VII	pública
7	-0-	-0-	122, Apartado B, párrafo quinto;	Seguridad
			apartado C, segundo párrafo	pública

Fuente: elaboración de los autores.

En ningún caso se aborda ni mínimamente la Seguridad Ciudadana. Veamos el caso de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que incluye a la dependencia federal encargada de la seguridad: la *Secretaría de seguridad y Protección Ciudadana*.

Cuadro 9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#	Artículo	Temática		
1	26	Incluye a todas las dependencias del poder ejecutivo, entre ellas a la		
		encargada de la seguridad		
2	30-Bis	Establece todas la facultades y atribuciones en materia de la Secretaria de		
		Seguridad y Protección Ciudadana		

Fuente: elaboración de los autores.

En particular, el artículo 30-Bis, que establece las facultades y atribuciones de la dependencia de Seguridad y Protección Ciudadana, se plasma en las diferentes fracciones:

Cuadro 10. Interpretación del artículo 30-bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fracción	Temática	
I	Planeación y elaboración de políticas, programas y acciones en pos de la seguir-dad pública;	
	el ejercicio del mando de la fuerza pública; y prevención del delito; integridad de las personas	
	y sus derechos	
II	Coordinación interestatal del Sistema Nacional de Seguridad Pública; establecimiento de	
	académicas policiacas para su profesionalización	
III	Organiza a la policía federal para combate a delitos federales	
IV	Propone al CNSP <sup>13</sup> estrategias contra delitos federales y su prevención	
V	Instancia de auxilio a las autoridades en los tres niveles Vs. delito y celebrar convenios en el	
	marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
VI	Auxiliar del Poder judicial federal y de la Fiscalía General de la República	
VII	Promover estrategias de prevención de delitos federales y del orden común al CNSP y del	
	Sistema Nacional de Seguridad Pública	
VIII	Otorga información para el sistema de información de personas desaparecidas a la secretaría	
	de Gobernación	
IX	Ejecuta penas de orden federal y administra el sistema penitenciario federal	
X	Estructura la reinserción social, medidas cautelares, libertad condicional y otras	
	prerrogativas punitivas de orden federal	
XI	Participa en el traslado de personas	
XII	Se encarga de todo el sistema de información criminológico federal y lo mantiene	
	actualizado, con la finalidad de prevenir el delito	
XIII	Coordina estrategias de los cuerpos de seguridad pública y policial	
XIV	Establece mecanismos e instancias para coordinar la información de seguridad nacional	
XV	Concesiona el servicio de seguridad privada	
XVI	Establece los mecanismos de información de seguridad pública nacional en los ámbitos	
	criminal y preventivo	
XVII	Supervisa y dirige al Centro Nacional de Inteligencia	
XVIII	El secretario es el secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional	
XIX	Da informes al Congreso de la Unión sobre temas de seguridad nacional	
XX	Conduce las acciones interinstitucionales e intergubernamentales para prevenir los desastres	
	que afecten a la población civil	
XXI	Preside el CNSP y el Consejo de Seguridad Nacional	
XXII	Preside la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública	
XXIII	Propone al presidente los nombramientos del comisionado de la policía federal y del Sistema	
	Nacional de Seguridad Pública	
XXIV	Coordina el Registro público vehicular	
•	Fuenta: alaboración de los autores	

Fuente: elaboración de los autores.

Nuevamente, esta ley no habla de seguridad ciudadana y "revuelve" los términos de seguridad pública con la esencia nacional de aquella. Tampoco existen los elementos mínimos para dar un viso de categorización en esta ley de Seguridad Ciudadana. En otro orden, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* considera la seguridad pública como una función (artículo 2), con un objetivo definido:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos,

🚅 Ius Comitiālis, vol. 5, núm. 10 (julio-diciembre 2022), pp. 23-44\_

40

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Siglas del Consejo Nacional de Seguridad Pública, CNSP.

la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup> (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, pp. 2-3).

Por lo que toca a la *Ley de Seguridad Nacional*, está gradualmente enfocada a la seguridad nacional y habla en su artículo 8, fracción I, sobre la seguridad pública; y del Consejo de Seguridad Nacional (Art. 12, fracción V); solo que esta ley sí define la *seguridad nacional* en su artículo 3:

...por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

E incluso define algunos de los principios de aquella (los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales; de confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación (Art. 4). En contraposición a lo anterior, la categoría de seguridad pública aparece únicamente en dos ocasiones en el cuerpo de este instrumento legal, lo cual nos habla de una laguna inmensa no solo en la ley, sino también en la mente de los legisladores y las gentes del poder político al confundir las semejanzas y diferencias entre las categorías Seguridad Ciudadana, seguridad pública con seguridad nacional. La Seguridad Ciudadana no ha sido definida, pero este error no proviene de hoy día en México, sino que tiene sus huellas desde que el presidente Fox tomó el poder en el 2000 e hizo la reforma que gestó al Sistema de Seguridad Nacional y creó la Secretaría de Seguridad Pública, fusionando con ella a la Policía Federal Preventiva. A la postre y de inmediato, con estos cambios nace el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Jeannetti, 2007, p. 83). Desde ahí se dio importancia a la seguridad pública y a la seguridad nacional, al grado de que México formó parte de la Alianza para la Seguridad y el Progreso de América del Norte, por dar el beneplácito al imperio del norte y su socio Canadá (Jeannetti, 2007, p. 89); pero en materia de Seguridad Ciudadana, todo nulo. Es necesario tener ubicuidad respecto a la seguridad como tema de interés nacional, público y ciudadano; enfatizándolo desde la academia y la investigación.

#### CONCLUSIONES

- 1. La Seguridad Ciudadana podría presumir de sus antecedentes más remotos -casi arqueológicos- hasta las civilizaciones árabe e india, quienes a través de sus trabajos escritos nos dejaron clara la función del gobernante hacia sus súbditos.
- 2. Con la creación de documentos que servían como manuales de buen gobierno, se enseñó a los príncipes y gobernantes a velar por sus pueblos en áreas diversas que iban desde la salubridad, la seguridad de los caminos, hasta la hacienda, el embellecimiento de ciudades y las sanciones a los que infringían los ordenamientos. Los Athasastras y Espejos de príncipes serían las primeras obras del buen gobierno.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Las negritas cursivas son de los autores (N. del E.).

- 3. La tradición de educar a los gobernantes en el arte del buen gobierno se sumó a la idea griega de las *Polis* y las *Civitas* romanas, de las cuales derivarían a la política, la policía, la ciudad y la ciudadanía, respectivamente. Estas palabras no guardan solamente un pasado, también serán los pilares del actuar administrativo, jurídico y político de lo que llamaríamos *el Estado*.
- 4. De la *polis* se derivó la Politeia, o política; y de la segunda -la política- también devendría la *politzei* o Policía, en este último significado y uso se gestaría un movimiento sumamente importante: la Ciencia de la Policía o Teoría de la Policía, ello hacia los siglos XVII y XVIII, encumbrando las primeras muestras del centralismo en el gobernante, conocido en la nomenclatura como *Absolutismo*.
- 5. La Policía no terminó siendo una ciencia exclusivamente, incluso en Prusia del siglo XVIII se crearía una carrera universitaria para enseñar a la clase gobernante; era una serie de actividades, acciones, estrategias, metas, logros y ordenamientos jurídicos que en conjunto crearon la esencia del buen gobierno. La Policía no nace como un término novedoso, se gesta entre el pasado griego y las influencias (aunque muy remotas) de la forma de hacer el gobierno y ejercerlo por parte de civilizaciones más antiguas a la griega y romana.
- 6. Para el siglo XVIII, se da el auge del Absolutismo, sus características eran el centralismo político y administrativo, la unipersonalidad del ejercicio del poder sobre los súbditos, cuyo único objetivo era darles felicidad -sin tomarles en cuenta-; el surgimiento de la burocracia y sobre todo que la Policía permitiría consolidar el poder político, económico, social, jurídico y sobre los individuos al monarca, visto como un gobernante que seguía los pasos para brindar un buen gobierno. Así, la Policía fue el medio para consolidar el poder pleno del gobernante.
- 7. La Policía era el todo, y entre sus actividades de gobierno estaba la seguridad en varios aspectos; uno de ellos era el resguardo del orden público a través de la fuerza jurídica y de la fuerza del soberano. Este último fue el detonador para que se hiciera una división de la Policía. Con la llegada de las ideas libertarias y de los derechos más inherentes al individuo, los cuales en el Absolutismo no había tenido, se dio un sentido político y económico al Liberalismo para buscar mejores condiciones donde el ciudadano tuviera participación en la toma de decisiones más importantes, naciendo, de esta manera, los derechos de estos individuos, de estos ciudadanos, que estaban dispuestos en derrocar al ancien regimè.
- 8. La función de Policía, en su sentido aglutinador, acaparador y genérico de todas las funciones de gobierno, cae, y con ella el Absolutismo; pero quedaría la seguridad como función tendiente a resguardar los intereses -pocos, por cierto- de los ciudadanos que ahora se manifiestan, para contar con una fuerza de orden preventivo.
- 9. La Policía absolutista cede ante la necesidad de prevenir el rompimiento del orden público y la inseguridad, creando así un cuerpo que protegiera y previniera de los males sociales. Sin embargo, la idea no le disgustó a la nueva estructura del Estado de Derecho, al contrario, le sirvió de herramienta legitimadora y legalizadora del nuevo orden político, económico y jurídico, manteniendo la idea de que los ciudadanos también tienen derechos que protegerles.
- 10. Con las aseveraciones anteriores, la policía preventiva (ya no más con mayúscula, Policía) pasaría a ser la fuerza del Estado que pretende evitar, prevenir, combatir y desmantelas aquellas acciones en contra del orden público y procurar la seguridad de los ciudadanos; con ello, ese Estado cumplimentaría uno de sus varios objetivos: asegurar el patrimonio, vida y derechos de los ciudadanos.

- 11. El liberalismo dio paso a su obra más destacada: el Estado de derecho. En este punto, la policía se perdió en el marasmo de la función de seguridad de la ciudadanía, deviniendo en la seguridad pública.
- 12. La seguridad pública es la función encargada de la prevención, persecución y tratamiento de los delitos, todos ellos en una sola actividad que tiene a realizar. Por otro lado, en los últimos veinte años han *descubierto* a la Seguridad Ciudadana, aunque la confunden con su parienta lejana -la seguridad pública-, no obstante, si vamos a sus orígenes, es más que el brindar la seguridad a los ciudadanos dentro del orden jurídico criminológico. Es más: seguridad sanitaria y salubre, prevención de desastres, acciones contra epidemias naturales, cultura cívica y de tránsito, capacitación sobre políticas públicas alimentarias, natales y civiles, entre otras más.
- 13. Hoy en día, aún no ha desaparecido la Policía y la vemos como una reminiscencia local y mínima en nuestros Bandos de Policía y Buen Gobierno municipales, lo cual nos indica que su huella -aunque simple y minimizada- sigue presente en la estructura política más importante del Estado: el municipio.
- 14. Coligiendo: la Seguridad Ciudadana es más que la prevención del delito y sus etapas en el tratamiento criminológico, que es una parte de ella. La seguridad pública está exclusivamente ocupada en la atención de todo lo relacionado con el crimen y las sanciones al mismo; teniendo así que la Seguridad Ciudadana es el TODO, mientras que la seguridad pública tan solo es una parte de aquella, y es momento de que se profundice en esto para distinguir una de otra y que los planes y políticas públicas estén bien encaminadas, además de garantizar el éxito en materia de seguridad para el Estado, gobierno y ciudadanía.

#### **REFERENCIAS**

- Acosta, Miguel (1991). Teoría general del derecho administrativo. México: Porrúa. Aristóteles. (2000). Política. México: Porrúa.
- Bando de Policía y buen Gobierno, Cuernavaca (2018). Morelos. <a href="http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/bandos/pdf/BPBGCVAMO.pd">http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/bandos/pdf/BPBGCVAMO.pd</a>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021). Cámara de diputados LXV Legislatura. México. <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf</a>
- Coulanges, Fustel de (2005). La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma. México: Porrúa.
- Fairchild, Henri Pratt (2010). Diccionario de Sociología. México: Editorial Siglo XXI.
- García, Elena (2016). Los orígenes de Grecia. Barcelona: EMSE, S. L.
- Guerrero, Omar (1985). Introducción a la administración pública. México: Harla editores.
- Guerrero, Omar (1986). Las Ciencias de la Administración en el Estado absolutista. México: Editorial Fontamara.
- Jannetti, Elena (2007). Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México. México: UNAM-IAPEM.
- Justi, Juan Enrique (1784). Elementos generales de policía. Barcelona. Eulalia Piferrer, viuda, Impresora del rey y nuestro señor: Plaza del Ángel. Traductor Antonio Francisco Puig.
- Justi, Juan Enrique (1791). "Elementos de la policía general de un Estado". Memorias instructivas, y caminos sobre agricultura, comercio, economía (...). Memoria CXVI, Madrid, pp. 377-496. Traductor Miguel Gerónimo Suárez y Núñez.
- Kautilya (1983). "Arthasastra". Revista de Administración Pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Kautilya (s/f). Arthasastra. Edición Fotocopiada del Dr. José Juan Sánchez González, doctrinario de la Administración pública y con múltiple obra publicada en este ámbito. México.
- Ley de Seguridad Nacional (2021). Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac 200521.pdf
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021). Cámara de Diputados. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm</a>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020). México: Porrúa.
- Novoa, Eduardo (1981). El derecho como obstáculo al cambio social. México: Siglo XXI Editores.
- Pichardo, Ignacio (984). Introducción a la administración pública de México. Tomo 2. México: CONACYT-INAP.
- Schiera, Giovanni (1984). "Estado Policía". En Bobbio, Norberto y Matteucci, N. Diccionario de política. Tomo 1. México: Siglo XXI Editores.
- Serra, Andrés (1992). Derecho administrativo. Tomo I. México: Porrúa.
- Tito, Livio (1984). Décadas de la Historia Romana. Tomo l. México: Secretaría de Educación Pública.

S Ius Comitialis, vol. 5, núm. 10 (julio-diciembre 2022), pp. 23-44\_ ISSN: 2594-1356