



Diego Pulido Esteva

“Los primeros policías”

p. 17-22

La mordida policial en la ciudad de México
Historia de una práctica

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2023

96 p.

Figura

(Históricas Comunicación Pública 6)

ISBN 978-607-30-7241-0

Formato: PDF

Publicado en línea: 2 de diciembre de 2024

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/807/mordida-policial.html>

D. R. © 2024, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México

II

LOS PRIMEROS POLICÍAS

Hemos dicho que hay diferentes definiciones de la palabra corrupción. En la América española rigió el derecho castellano, fundamentado esencialmente tanto en las *Siete partidas* (1265) y la *Novísima recopilación* (1567) como en el derecho indígena y la costumbre. En atención al “léxico de las fuentes”, Carlos Garriga ha mostrado la existencia del *crimen corruptionis*. Sin embargo, no es tan clara la invocación de esta figura en el orden público urbano cuya administración se transformó a mediados del siglo XVIII. El árbol genealógico de la policía difícilmente se remonta más allá de trescientos años. Sin duda, el punto de arranque de la policía en México estuvo ligado a una serie de medidas administrativas que afectaron el gobierno de las ciudades en la península ibérica y sus colonias. Además de una serie de guardias y vivaques militares, el principal cambio se pulsa en la introducción de alcaldes de barrio, en la división administrativa de las urbes mediante cuarteles mayores y menores, así como en la incipiente introducción del alumbrado público encomendado a los serenos o guardafaroles.

Las funciones de seguridad y orden recayeron de este modo en agentes diversos. Hasta 1826, los encargados de la policía eran vecinos honorables con nombramientos otorgados por el ayuntamiento. Después de esa fecha se mantuvieron modelos vecinales y surgieron cuerpos efímeros y cambiantes hasta que finalizó la Guerra de Reforma. Antes de eso

y de la codificación, la dificultad para calificar de corrupto un acto radica en la prevalencia de una cultura de la dádiva: por un lado, el don era aceptable dentro de un sistema fundamentado en los diferentes privilegios (de hecho, por momentos se permitió a los jefes de manzana disponer de una fracción de las multas para pagar a los ayudantes); por el otro, observar el orden urbano convocaba una enorme discrecionalidad para calificar una multiplicidad de transgresiones.

En efecto, las labores de la policía eran tan numerosas y variadas como las costumbres que se buscaban atemperar. Por ese motivo se le consideraba el gobierno de las cosas menudas, interesado en el orden público y la seguridad de las personas. Vigilaba igualmente el alumbrado y la limpieza que el ornato y los diversos comercios: desde mercados principales y plazas públicas hasta expendios de pulque, carnicerías, etcétera. Esa amplitud dificultó una sistematización racional de los bandos y reglamentos comparable a la que experimentaron las leyes durante el proceso de codificación.

La creación de este gobierno de lo menudo fue el resultado del deseo por disciplinar a la población o, para ser más precisos, limitar ciertas costumbres escandalosas invocando la “ciencia de policía”. Las restricciones se multiplicaron y se hicieron públicas en documentos denominados bandos con los cuales se intentaba regular diversas actividades y aspectos de la ciudad. En las providencias de 1792, por ejemplo, se prohibió dejar animales libres en las calles. En el mismo documento se especificaba un padrón de población, un plano de la ciudad y sus barrios “en punto mayor y con la exactitud y puntualidad que no tenían los que había”, el registro de pasajeros y visitantes, el reglamento de mercados, el cuidado de los paseos, fuentes públicas, acueductos y empedrados. Los bandos de policía y buen gobierno normaron con detalle las pulquerías, tejados, tocinerías, vinaterías, cerdos, vagos, vivaques, así como el “ornato, igualdad y empedrados de calles”, su registro junto con el de plazas, fuentes, mesones, posadas y corrales de la capital.

Según el *Compendio de providencias*, los alcaldes se elegían entre los “vecinos más calificados del barrio”. En princi-

pio, los perfiles policiales divergen según si se trataba de un cargo concejil honorífico o un empleo público con salario. Había funcionarios en el periodo independiente que evocaban al antiguo alcalde de barrio. Es decir que la labor de policía tuvo una trashumancia territorial, pues transitó por todos los dominios españoles, y temporal, ya que algunas de sus formas subsistieron en figuras de autoridad muy similares. Así, durante los primeros gobiernos nacionales mexicanos —fuesen republicanos o monárquicos, centralistas o federalistas— coexistieron formas vecinales (bajo las figuras de los jefes de manzana) con los primeros cuerpos policiales, que se reclutaban de manera voluntaria y con la promesa de un salario.

La Junta de Policía consignó que los celadores públicos eran “la imagen más verdadera de la miseria” debido a que solamente se les pagaban ocho pesos mensuales, lo cual hacía comprensible que recibieran “dádivas” ilegales de los vecinos que contravenían los bandos. Para que complementaran sus ingresos, el ayuntamiento permitió que estos servidores públicos reclamaran para sí la tercera parte de las multas cobradas. En este caso, la precariedad hacía admisible el flujo de corruptelas en los cuerpos de agentes asalariados. En estudios recientes se subraya que esos agentes pertenecían al tejido social del vecindario y que no había mucho aprecio por su empleo. Algunos insisten en que los celadores, guardias y, más adelante, gendarmes municipales, a lo largo del siglo XIX eran vilificados por una población reacia a contenerse o moderarse frente a las reglamentaciones.

En cambio, a quienes mantuvieron con vida el modelo de proximidad —alcaldes o jefes de cuartel, de manzana y sus auxiliares— se les demandaba mayor probidad y, en menor medida, calificación. Es cierto que tampoco estaban exentos de señalamientos por seguir comportamientos “inmorales” y por distar de una reputación honorable, pero poco se sabe del perfil social de los agentes debido a la parquedad y dispersión de la documentación, motivo por el cual carecemos de series estadísticas y perfiles colectivos. Las fuentes administrativas aportan pocos datos sobre el origen, edad, domicilio y ocu-

pación de estos funcionarios. No obstante, pueden anotarse rasgos generales. Por lo regular, los nombramientos recaían en personas vecindadas en el cuartel o manzana que debían vigilar, quienes, además, tenían que probar con el testimonio de los vecinos que eran, en efecto, gente “honorable”.

La noción de honor se mantuvo vigente en los primeros experimentos republicanos, cuando la fama pública se combió con el linaje. Por lo tanto, la cultura del ciudadano emergió sin desplazar a cabalidad los valores de antiguo régimen. El civilismo y el legalismo aparentemente relegaron la supuesta “calidad” de la persona, la cual apenas era considerada para valorar su probidad, eficiencia y las habilidades para desempeñar un cargo. Es decir, se subrayaba la categoría de “vecino” con más frecuencia que la de ciudadano. En suma, honorabilidad y vecindad eran criterios de antiguo régimen que se colocaban por encima de otros como profesionalismo, meritocracia y legalidad.

Debido a las dificultades mencionadas para elaborar una biografía colectiva de los alcaldes de cuartel, jefes de manzana y auxiliares, pueden deducirse los rasgos ideales con base en los requisitos que éstos debían observar. Para ser electo alcalde de cuartel se requería ser mexicano por nacimiento o naturalización, vecino del lugar, pueblo o comarca por al menos dos años, ser mayor de veinticinco, “tener modo honesto de vivir, no haber sido condenado a ninguna pena infamante ni estar suspenso en el ejercicio de los derechos de ciudadano”.

Por tratarse de un cargo concejil, los individuos propuestos no podían renunciar ni resistirse a desempeñarlo, pero sí excusarse. Eran comunes las justificaciones para ser eximido por enfermedad, vejez o incapacidad. Entre otras comunicaciones, encontramos la de un ayudante del alcalde auxiliar que se desempeñaba como oficial de sastre, vecino de la capital y “patriota”, según sus declaraciones. A pesar de cubrir esos requisitos, admitía que carecía “del conocimiento de lo muy preciso y esencial que todo hombre debe saber, que es de leer y escribir”, motivo por el cual su nombramiento podría tener “consecuencias funestas”. Efectivamente, las compe-

tencias de lectoescritura eran otro de los requisitos que rara vez se atendían.

Aunque no se cuente con un perfil acabado de quienes desempeñaban estos cargos, hay indicios que indican que había distancias entre los requisitos que se exigían y los individuos sobre los cuales recaía la responsabilidad de armonizar la vida del vecindario. Por ejemplo, varios vecinos protestaron porque el jefe de manzana cometía “abusos y torpezas” repetidamente, motivo por el cual solicitaban que fuera relevado por un “ciudadano apto”. Siguiendo este razonamiento, los agentes improvisados por su falta de méritos tendían más a cometer abusos sobre la población. Tras considerar “insoportables los manejos” de un alcalde de cuartel, los vecinos de un “honrado vecindario” en las inmediaciones de San Francisco consideraron que el alcalde de cuartel “era de la clase de personas” más a propósito “para alterar el orden que para conservarlo”. Entre los quejosos, fueron vocales los propietarios en el ramo de pulque, vinos y licores. En su interpelación a la autoridad relataron el acoso que recibían por parte de los jefes de manzana. En particular, dirigieron sus reclamos contra la policía secreta o agentes que de manera encubierta protagonizaban “diversas y repetidas extorsiones y tropelías” contra “ciudadanos inofensivos”. Entre otras cosas, estos funcionarios infraccionaban sin tener pruebas, se metían en las casas, robaban a los “paseantes” e incluso agredían a otros agentes de policía. Los miembros del cabildo aprovechaban estas quejas para cuestionar la autoridad del gobernador en materia de policía.

Fue hasta mediados del siglo XIX que las funciones policiales y atribuciones judiciales terminaron por delimitarse. Hasta entonces, agentes como los alcaldes de barrio, luego de cuartel y después jefes de manzana ocuparon cargos concejiles. Se trataba de nombramientos honoríficos a vecinos que ejercieron sus cargos casi de manera patrimonial y cuya discrecionalidad estuvo en el centro de sus decisiones para calificar faltas a los bandos y reglamentos, o para imponer sanciones a los infractores. Ése no sería el único rasgo híbrido en el gobierno de las costumbres urbanas, pues el orden jurídico en materia de faltas fue un terreno pantanoso.

En contraste, con el proceso de codificación legal que se consolidó hacia la década de 1870, la materia de policía fue menos sistemática y la regulación de diversas faltas administrativas no fueron igual de jerarquizadas si se les compara con los delitos. Por ejemplo, el código penal de 1871 se estructuró con base en libros y dividió los delitos según si se cometían contra las personas, contra la propiedad o contra el honor. Las penas, por su parte, se correspondían con base en el principio de proporcionalidad. En cambio, la regulación del orden público echó de menos cuerpos y principios jurídicos claros. Esto volvió indispensable una recopilación de decretos que regularon un conjunto diverso de asuntos que concernían a la policía: desde aguas, albañales, aseo de fachadas, bailes de máscara y cantos obscenos, hasta celadores de policía, pasando por baños públicos y temascales, barrido de calles, bomberos y gobierno interior de las cárceles.

Los organismos creados por el gobierno del Distrito Federal dieron un nuevo impulso a los cuerpos regulares. Esta nueva policía uniformada era parte del Estado burocrático y la fuerza pública, lo que se tradujo en frentes sensibles con la población y formas de negociación que rayaron en corruptelas. Ese diseño institucional iba precisamente en contra de los remedios para limitar la corrupción. Según Rousseau, una solución demandaba observar “una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y de discusiones espinosas” y “mucha igualdad en las categorías y en la fortuna”. Al marginar a la mayoría en la procuración del orden, se buscó difundir las disposiciones legales mediante nuevos funcionarios y se dejó atrás la vieja fórmula de agentes vecinos. Con todo, la corrupción como término estaba todavía lejos de predominar en el vocabulario que se empleaba para calificar los abusos cometidos por funcionarios con atribuciones de policía. Una especie de economía moral del soborno asimilaba las granjerías a una serie de negociaciones en el orden cotidiano que los agentes incluían en la gestión del orden.