

Antecedentes históricos

Se puede afirmar que la necesidad de protegerse responde a una firme voluntad natural, porque la noción de luchar por asegurar las vidas de las generaciones futuras, es una consecuencia lógica del instinto primitivo de sobrevivencia del hombre. La idea de protegerse contra cualquier peligro, es tan vieja como la humanidad. Desde la época prehistórica se han desarrollado formas de protección contra los fenómenos naturales; el calor, el frío, el viento, la lluvia y el hombre mismo. Este ha construido casas para protegerse contra la intemperie y ha levantado sólidas fortificaciones para defenderse en las guerras. En otras palabras, siempre ha buscado su seguridad y es en este capítulo, donde se tratará de exponer el origen de la formación de lo que es hoy la seguridad civil, así como los antecedentes de algunos mecanismos de prevención contra desastres, calamidades y guerras que el hombre ha tenido que afrontar a través de su historia para preservar su existencia.

Para ello, hemos seleccionado a continuación la presentación de la ciencia de la policía, que representa el nacimiento de la seguridad civil en forma corporativa, el Arthasastra de Kautilya y el Al-Muqqadimah de Ibn-Jaldún, como algunos ejemplos del desarrollo de algunos mecanismos de prevención ideados por el hombre en la antigüedad. Por último, se incluyen otras referencias históricas de carácter general y concretamente de México. Sin embargo, antes de iniciar este tema sería muy conveniente aclarar que la intención de este capítulo no es descubrir la concepción de la seguridad civil, sino solamente dar a conocer el redescubrimiento de ésta, por que la seguridad civil como ya se dijo anteriormente, es tan antigua como la existencia del hombre mismo, lo que sucede es que se ha olvidado y solamente nos acordamos de que existe cuando ocurre una catástrofe.

Ahora bien, imaginemos si no será importante y necesario proteger a la población si un estudio publicado en 1977 por la Universidad de Oslo, demostró que la humanidad ha tenido sólo 285 años de paz en 6,000 años de cultura y civilización.¹ Es un dato que por sí solo nos deja pensativos y reflexionando, en primer lugar, en cómo terminar con las guerras, en segundo, en buscar la manera de defendernos y mitigar sus efectos. Así tenemos que en todas las épocas de la historia existen multitud de ejemplos de medidas para proteger a las poblaciones, estas medidas se han ido adecuando según el tipo de armas que se usan en cada una de las guerras y las tácticas que se adoptan.

Desde tiempos primitivos las simples empalizadas servían para proteger a las poblaciones, más tarde se construyeron barricadas con distintos materiales y artefactos, posteriormente se fortificaban las ciudades rodeadas con fosas llenas de agua y espinas. El hombre tuvo que írselas ingeniando para defenderse de armamentos cada vez más sofisticados, y justo en el siglo XIX, es cuando las técnicas de combate avanzan enormemente y prácticamente se puede decir que las guerras se “masifican” sufriendo los efectos más destructivos la población de las ciudades, lo que trae como consecuencia que se vean precisados los gobiernos de los países a desarrollar mecanismos de protección para contrarrestar lo más posible dichos efectos.

Las guerras fueron prácticamente las que obligaron a crear la necesidad de implementar medidas de protección para las poblaciones civiles, que después se utilizaron para casos de desastres naturales hasta irse perfeccionando día a día. Sin embargo, contra una calamidad -como dicen las autoridades japonesas-, “no hay nada seguro”, lo único que se puede hacer es sólo “reducir los efectos del evento”. Por ello, resulta apasionante el estudio de este aspecto, así como a su vez, es una tarea noble y gratificante porque está destinada a salvar las vidas de nuestros semejantes. Se vió que en los últimos años, de acuerdo al dato estadístico de víctimas en catástrofe, que aproximadamente 1.5 millones de personas de todo el mundo murieron en 2,305 grandes calamidades naturales y otros accidentes de 1971 a 1985, con pérdidas por unos 635 mil millones de dólares. Lo anterior se desprende de un reciente informe del Comité de Medicina Catastrófica Sueca, basado e las estadísticas proporcionadas por una compañía aseguradora del mismo país.*

¹ Office Federal de la Protection Civile: “L’histoire de la Protection Civile”. Suisse, Berna, 1983. págs. 3-4.

* Esta Información fue obtenida del periódico Excelsior del 18 de febrero de 1987.

La ciencia de la policía

Con objeto de facilitar la comprensión en este punto, primero se explicará y expondrá su definición, después su concepción como tal y posteriormente sus características.

Definición de la ciencia de la policía

“Estudiar a la ciencia de la policía no es tarea fácil, su enigmática existencia, la ignorancia que tenemos de ella, los prejuicios ligados al uso moderno de la palabra “policía”, obstaculizan de principio su estudio, pero una vez eliminados todos estos obstáculos, la ciencia de la policía se convierte en un objeto fascinante de investigación administrativa,² que en el transcurso del desarrollo de este punto se irá aclarando, poco a poco, hasta llegar a entenderla mejor.

Antes de empezar a definir la ciencia de la policía, Omar Guerrero nos dice: “La palabra policía y su denominación en el pasado: La policía entre los antiguos, significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político, al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y personales, degeneró en inquisición política, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, del miedo que constituyese la base de sus gobiernos.”³

De este modo, para recuperar la idea de la policía hay que rescatar primero el sentido de la palabra, hecho ésto, se puede pugnar por rescatar la ciencia de la policía entera, que bien lo merece.

“Bonin ha dicho que policía tenía un significado político y así es, pero bajo las siguientes consideraciones: Política y Policía se derivan de las mismas fuentes etimológicas: polis, politeia, política y politiké.⁴ Luego entonces, “é Polis: la ciudad, Estado, el recinto urbano, la comarca, y también la reunión de ciudadanos que forman la ciudad; é politeia: el Estado, la Constitución, el régimen político, la república, la ciudadanía (en sentido de derecho de los ciudadanos); la política: plural neutro de políticos, las cosas políticas, las

² Omar Guerrero.- “Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista”. Ed. Fontamara, 1966, México, pág. 43.

³ Idem. pág. 291.

⁴ Idem. pág. 44.

cosas cívicas, todo lo que concierne al Estado, la Constitución, el régimen político, la república, la soberanía; é politiké: (Techné): el arte de la política⁵. “Por su parte los franceses la llamaron police, los italianos polizia, los ingleses policy y los alemanes sus grandes estudiosos, polizei o policey⁶”, hasta llegar al siglo XVIII que se convierte en la Ciencia de la Policía.

Una vez analizadas sus raíces etimológicas, procederemos a definirla, para ello, tomaremos la definición del español Manuel Nicolás Marín que dice: “una ciencia que tiene por objeto el procurar al hombre toda comodidad que puede gozar sobre la tierra”⁷ o también se le puede definir como: “la síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado centralizado⁸” según Schiera.

Como se puede apreciar, no tiene nada que ver con la idea que tenemos actualmente de policía. Los antiguos entendían por policía “tecnología gubernamental que no era otra cosa que los campos de la sociedad donde interviene el Estado, e incluye los fines por los que obra y los medios de que dispone”,⁹ en otras palabras, abarcaba todas las acciones del gobierno.

Concepción

Para continuar aclarando qué es la ciencia de la policía, trataremos ahora su concepción. Foucault sintetiza la concepción de la policía como “La forma clásica del ejercicio racional del poder absolutista, es decir, como una tecnología administrativa. En primer lugar, la policía es una actividad general del Estado.”¹⁰ “Actúa en forma decisiva sobre la población a la cual alienta en su crecimiento numérico y en su desenvolvimiento cualitativo por medio de la educación; la policía pone un gran acento en la superación de la forma de los súbditos, en la elevación de sus niveles de existencia, nutrición, moralidad, salud, en fin, en todo. La policía fomenta el desarrollo de hombres positivos, productivos, activos. Finalmente, todo ésto hace comprender por qué la policía alimenta a la vez los esfuerzos y poderes del Estado, una institución próspera y rica que se ha logrado afirmar frente a los poderes del feudalismo”.¹¹ Como se puede apreciar, no se puede abordar la seguridad o su concepto como tal, sino es a través de la ciencia de la policía,

⁵ Idem. pág. 76

⁶ Ibídem.

⁷ Idem. pág. 207.

⁸ Idem. pág. 48.

⁹ Idem. pág. 46.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

de otra forma el concepto queda “aislado” y sin una ubicación técnica que deberá ser insertada en su totalidad, para entender su función en sí misma.

El gran exponente y difusor de la ciencia de la policía fue el alemán Juan Enrique Von Justi, a través de sus dos obras que son: *Principios de ciencia de la policía y los fundamentos del poder y el bienestar de los estados* o exposición de toda la ciencia de la policía, escrita en 1756. Principios de ciencia de la policía, integrado en tres libros, en uno de los capítulos habla sobre las ciudades, la población y la seguridad interior que es lo que nos interesa para nuestro objeto de estudio. Sin embargo, su gran mérito fue hacer la distinción entre policía y política, al respecto decía: “La policía tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación, instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas, como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

“Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplee y se ocupa aún a provocar la *seguridad* interior del Estado, sin embargo, en ello no es más que un instrumento de la política y nota las ofensas que no hieren a la Constitución y al mantenimiento del Estado.”¹²

Más adelante Omar Guerrero comenta: “He aquí la clave de la ciencia de la policía y, por extensión de la ciencia política, toca a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que situadas en el seno de la sociedad, incrementan el poderío del Estado y el *bienestar* de los ciudadanos. La política, por su parte, está interesada en las medidas necesarias para defender al Estado de las agresiones externas o bien de las conjuraciones interiores. La policía es un impulso progresivo que vela por la salud, nutrición y vigor completos del Estado, en tanto que la política es una fuerza activa pronta a prevenir las guerras con los Estados extranjeros o las sediciones intestinas, o bien lanzar medidas represivas contra los mismos. Foucault ha explicado esta distinción de Justi diciendo que la política asu-

¹² Idem. pág. 180.

me una tarea fundamental negativa, defender al Estado de sus enemigos en tanto que la policía se atribuye una función positiva de nutrir por igual la vida de los ciudadanos y las fuerzas del Estado".¹³

Yendo más allá de esta distinción tan necesaria, hay que declarar, sin embargo, que la separación entre la policía y la política no implica, sin embargo, que sean opuestas, sino por lo contrario, que marchan de la mano. En tanto que la política crea las condiciones de seguridad apropiadas para la activación de la policía, ésta produce las condiciones materiales, morales e intelectuales que posibilitan la acción de la política. No se pueden concebir sino juntas, unidas al propósito común de velar por la existencia del Estado absolutista.

La policía en sí misma conserva una paradoja: expandir las fuerzas del Estado y estimular la prosperidad de la sociedad. Sobre esto Foucault ha dicho lo siguiente: "La policía, expresa él (Just), es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como *supervivencia*, vida y vivir mejor.

Define perfectamente el propósito del arte moderno, del gobierno o racionalidad estatal; es decir, desarrollar los elementos constitutivos de la vida de los individuos, de modo tal que su desarrollo nutra a su vez el desarrollo de la fuerza del Estado".¹⁴ Así, en tanto la política se refiere en esencia al Estado, que se encuentra separado de la sociedad civil, de la cual lo defiende, la policía relaciona al Estado y la sociedad en el entendido que la prosperidad de la sociedad es al mismo tiempo el progreso del Estado."¹⁵

La policía tomada en un segundo sentido, agrega Omar Guerrero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

¹³ *Dioses, pastores y hombres: El origen de la tecnología del poder y la razón de Estado*, de Foucault. Rev. Siempre 1, México, Octubre de 1982.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración, en el Estado absolutista*. Ed. Fontamara, 1986, México, pág. 181.

La policía por tanto, es una potencia activa orientada a contribuir al fin de toda República, que es el “bien de toda la sociedad”, y en ello está lo “que hace propiamente su eficiencia”. También “es el fundamento de la economía y la hacienda. El objeto de la policía es afirmar, fortalecer, y aumentar el poder del Estado proporcionalmente al de sus vecinos”.¹⁶

Se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado; y, como este poder interior consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de los miembros que la componen, sino también en las facultades y los talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que la policía debe enteramente ocuparse de estos medios y hacerlos servir para la pública felicidad.

“La idea de Justi es clara, brillante y audaz; el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable, para conseguirse lo posible de lo primero y evitarse los peligros de lo segundo”.¹⁷ De lo expuesto anteriormente se desprende que son las bases o principios de la seguridad nacional del Estado moderno actualmente. Como también se puede observar en los siguientes planteamientos. “La ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado preferentemente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla, y portarse de suerte que todo ocurra a la felicidad de los miembros que la componen”.¹⁸

La doctrina de la policía está situada en un punto opuesto al liberalismo, no es la ciencia del individuo, sino de la colectividad entendida como encarnada en el Estado. Por ello “la policía debe proponerse por regla fundamental, el hacer servir todo lo que compone el Estado, a la firmeza y acrecentamiento de su poder, igualmente que la felicidad pública.

El triángulo del poder del Estado absolutista, los bienes de la sociedad y sus miembros, implica la relación estrecha entre el territorio, la producción agrícola y el número y distribución de la población. Estos elementos que deben ser conocidos, evaluados y cuantificados, permiten medir las posibilidades efectivas del Estado para convertirse en una potencia actuante, la territorialidad es la base física sobre la cual debe asentarse una población

¹⁶ *Ibídem.*

¹⁷ *Idem.* pág. 183.

¹⁸ *Idem.* pág. 185.

numerosa y sana, activa y productiva, bien alimentada por la vía de la producción agrícola".¹⁹

Sin embargo, el origen de la función de lo que es hoy la policía actual se puede encontrar a través de Omar Guerrero en el siguiente planteamiento que considera Justi: "La policía debe velar mediante buenas leyes por la seguridad pública y por ellas castigar a todos los infractores. En consecuencia, la policía debe velar por el mantenimiento de las costumbres de los súbditos, su conducta y la seguridad pública".²⁰ Sin embargo, "La policía empero, hay que recalcarlo, no es un mecanismo represivo, sino una fuerza constructora. Lo mismo que el prevenir los males que puedan lesionar su existencia. Debemos recordar que en ello está su distinción con la política".²¹

Ahora bien, pasando al otro libro de Justi *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados*, podemos comentar que en éste, él contempla, "la cultura de las tierras y analiza la distribución de las aguas en el país, la situación de los ríos y los arroyos, las presas y el desecador de los lagos y pantanos. Continúa con todo lo relativo a los bosques que deben ser conservados en el país, materia en la cual trata la situación general de los mismos, la producción de madera, las medidas de protección de los bosques, los seguros madereros".²²

Tanto en la obra de Kautilya que más adelante comentaremos, como en la de Ibn-Jaldúm, en este libro también se estudia lo relativo a las lluvias, se examina lo concerniente a la administración justa de las propiedades inmuebles, concretamente la división de la propiedad inmobiliaria y la distribución de las partes sembradas. El incremento de la población es objeto de análisis, el registro de los delincuentes muertos, el establecimiento de casas de asistencia para mujeres pobres, así como el desarrollo de ciudades y villas. Son objeto de reflexión, instalaciones y esparcimiento para la población, trazos de calles, función del correo, ornato, distribución del agua, apertura de pozos e higiene urbana, etcétera en lo cual veremos que existe un asombroso paralelismo con las obras mencionadas -que posteriormente vamos a presentar- a pesar de la gran cantidad de años que existen entre éstas.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Idem*. pág. 185.

²¹ *Idem*. pág. 186.

²² *Idem*. pág. 187.

Por último, en relación a este libro Justi aborda la seguridad y la promoción del bienestar social. Aquí incluye lo relativo a *la conservación de la vida civil*, los cuidados de la policía para evitar fraudes en los pesos y medidas y el mantenimiento de la seguridad, tanto en el campo como en las ciudades. Luego se refiere “al mantenimiento del nivel de vida de cada familia para el beneficio de todos, a lo que agrega, los deberes de la policía contra el combate y la prevención de incendios (con el caso particular de Berlín, capital de Prusia), la opulencia y el lujo y el orden en el vestir; en lo último Justi comprende la reglamentación de las bodas, los banquetes y otras ceremonias relativas a la opulencia, además de los derechos y obligaciones del pueblo en relación a ellas. Se incumbe asimismo en las medidas necesarias contra la mendicidad y todo lo relativo al establecimiento de hospicios para pobres, tema que desglosa en la ayuda a ancianos y enfermos, la lucha contra la ociosidad, y el trabajo hogareño”²³ o sea que prácticamente reglamenta todas las relaciones que se dan dentro de la sociedad civil, porque como una vez dijo Ditmar en 1731, “La policía es la vida y el alma del Estado”.²⁴

Características de la ciencia de la policía

En este apartado se verán algunas cuestiones ya más concretas de la ciencia de la policía como sería la aplicación de medidas y consejos prácticos, es decir, propiamente su caracterización. Para ello nuevamente cedemos el espacio para que nos las explique mejor. Omar Guerrero. “Hemos establecido con antelación que el carácter de la ciencia de la policía es la acción; en la aplicación está la naturaleza de la policía, su ciencia es aplicada. La policía es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil, para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado.

“La policía es una complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos estimulantes, correctivos, organizativos y represivos encaminados a fortalecer el Estado por la vía de la nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil. La policía actúa en la sociedad considerada en su más completa totalidad. Ya sea para prevenir males naturales o sociales que pongan en peligro su existencia, para fomentar su salud económica, para ordenar la conducta de los ciudadanos, para corregir las desviaciones en las costumbres de ellos o para erradicar las faltas menores que perturban su

²³ Idem. pág. 191.

²⁴ Idem. pág. 251.

vida pacífica”,²⁶ o sea, en otras palabras de acuerdo a lo anteriormente descrito, la ciencia de la policía organiza y administra a la sociedad civil en su conjunto, en lo referente a: “educación, trabajo, profesiones, desempleo, pobreza, horfandad, ancianidad, salubridad, accidentes, calamidades; todo lo positivo y lo negativo, lo productivo y lo improductivo”.²⁶

De acuerdo a nuestro interés de estudio, la ciencia de la policía al referirse al territorio y habitación, conforme a la clasificación hecha por Von Justi a este respecto, encontramos que dice: Debemos entonces barbechar el suelo, tomar nota de su naturaleza y cualidades, y arreglar el recinto urbano de la manera más ventajosa para el público, al efecto, se talarán los árboles útiles, se desecarán pantanos, se tomarán providencias contra inundaciones. Con relación a ésta últimas, el Barón Von Biefeld señaló que las medidas preventivas son específicas pero inciertas, porque “el tipo de paisaje es determinante, tanto orográfica como hidrográficamente. Las inundaciones, por tanto, son menos previsibles que otras catástrofes naturales que la policía debe precaver, pero que no impida que se hagan obras hidráulicas que cuando menos hagan su efecto menos dramático, si bien es imposible prescribir reglas fijas”.²⁷

Mas adelante Von Justi agrega que para que un asentamiento urbano funcione debe ser conocido completamente para en una palabra “sacar partido de todo”. Lo anterior indica simple y sencillamente en este sentido prevención de seguridad. En lo referente a las ciudades aconseja que al efecto la policía debe reglar la dimensión y ubicuidad de las ciudades, planeándolas conforme la extensión del territorio, porque cuando son muy grandes dañan a la agricultura, cuando son muchas, entran en desproporción con las mercaderías producidas. Asimismo, el tamaño de una ciudad debe estar en proporción al comercio y la ganadería. Por cuanto a las calles, puertas, plazas, mercados y demás lugares que comprenden el espacio público Von Justi aconseja que deben ser proporcionados a la extensión de la ciudad.

Además una ciudad debe tomar en cuenta la economía y lo sanitario agrega: “La ciudad debe ser bien construida en un sentido arquitectónico y de ingeniería civil, y también ser cómoda para sus habitantes, y todavía más en lo particular, los edificios en donde se congrega el público tales como los de los tribunales, iglesias, mercados, almacenes y escuelas. Asimismo, la

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Idem.* pág. 216.

²⁸ *Idem.* pág. 219.

ciudad debe ser hermosa por lo que se debe evitar que las “casas de plebeyos”, dice Justi, sean construídas por “capricho”, en lugar de atender, los principios del arte de la construcción.

Von Justi toca también lo relativo a la prevención de incendios, aconsejando que no se levanten casas y edificios con materiales flamables. Sin embargo, quien mejor ha tratado este problema es el Barón Von Biefeld, quien estudia los incendios como parte de la policía de seguridad, más concretamente lo relativo a la prevención de los daños a los bienes particulares. Biefeld sostiene que las mismas previsiones encaminadas a la comodidad y al ornato de la ciudad, son la base de las medidas precautorias de los incendios, a saber, calles amplias, casas sólidas. En los edificios públicos debe haber un aljibe anexo para ser usado en caso de incendio y ser situado de modo tal que al ser abierto, apague de golpe el fuego. La policía debe vigilar que en las casas particulares no se hallen materiales flamables y pólvora, hacer que sus moradores dispongan de recipientes de agua y materiales útiles para apagar el fuego. Biefeld, que reseña con gran detalle las medidas preventivas contra incendios, nos da con éstas, a pocas luces una idea bien clara de las formas como la policía había previsto el combate al fuego, a lo que debemos agregar las causas, asimismo previsibles. Según su propia impresión, “los incendios comienzan por causa del mal estado de los hornos y chimeneas; en tal caso, cuando se enteren de la posibilidad de que ocurra un incendio, deben dar parte para que la policía ponga remedio inmediato. De mucha vida sería que en los campanarios de las iglesias y en las torres más altas hubiera vigías de día y de noche, atentos al comienzo de una conflagración y más todavía, como en las ciudades civilizadas establecer “cajas de fuego”, o sea *asociaciones de vecinos* que con base en un fondo común sean capaces de combatir eficientemente el fuego, cuando se presenta”.²⁸ Creemos que lo anterior reviste una gran importancia para nuestro estudio, ya que aquí se pueden ver muy claramente las medidas de seguridad que se adoptan en una ciudad contra los incendios, así como también los principios de la organización civil que es una de las preocupaciones de la ciencia de la policía, así como también es una de las partes medulares de este trabajo.

“Puede decirse en general, que una ciudad no puede subsistir sin policía, ella es la que contribuye a hacerla florecer”,²⁹ y en ese sentido tenemos al

²⁸ Idem. págs. 221-222.

²⁹ Idem. pág. 223.

corregidor que es también quien se encarga de tener cuidado del “ornamento, lustre y aspecto de la ciudad”³⁰ porque el corregimiento es un “oficio público y muy necesario”,³¹ que se encarga de las obras públicas. Asimismo el corregidor está facultado al mantenimiento de los edificios públicos, tales como acueductos, albercas y de desaguar campos inundados, reparar caminos, cabildos, cárceles, alhóndigas, etcétera, como también demoler casas particulares para construir alguna plaza o mercado.

“Luego de una catástrofe, el corregidor está autorizado a forzar a los habitantes de la ciudad a reparar un edificio público o privado dañado, sea por efecto del fuego o por cualquier otra causa,”³² y aquí como se puede observar el corregidor tenía una función de policía urbana.

Entre otras medidas de seguridad para las ciudades están las que recomienda Castillo de Bobadilla. El señala que las calles sean rectas y amplias con objeto de permitir la fluidez del aire y colaborar con el ornato, así como evitar los aglomeramientos de gente en ellas. Además deben tomarse en cuenta los declives para que las aguas de lluvia no se estanquen y fluyan con libertad, con ello y con la ayuda de los vecinos siempre estarán aseadas.

Entre las medidas contra la contaminación y la preservación del medio ecológico están las que propone Foronda, el cual sugiere que: “La policía debe evitar que en las calles anden cerdos y gallinas, y se debe impedir que en la ciudad haya colmenas porque los habitantes corren el riesgo de ser picados por las abejas. También en los arrabales, junto a los “oficios inmundos” tales como tenerías, los hornos de fusión y fábricas de vidrio deben ponerse los “oficios ruidosos”, como los herreros, herredores y calderos, tampoco se puede permitir que otros oficios se practiquen en las calles, porque entorpecen la circulación, afean su ornato y *corrompen el ambiente*”.³³

La policía debe prevenir accidentes a las personas producidos por rejas salientes, adornos de sillería que sobresalgan, etcétera. El hombre en suma, debe ser cuidadoso en la integridad de su persona, que es fundamental por ser la conservación de la vida, como también en sus comodidades. Por ello, el agua de lluvia debe fluir desde los techos por medio de tuberías de plomo, evitándose así que se formen goteras que incomoden a los habitantes de las ciudades y se arruinen los edificios. Los caballos no deberán atarse de las

³⁰ Ibídem.

³¹ Ibídem.

³² Idem. pág. 225.

³³ Idem. pág. 227.

rejas, las recuas no deben impedir el paso de las personas, se colocarán letrinas aseadas en los lugares públicos, se multará a quien arroje objetos por las ventanas, se alumbrarán calles y plazas... Estas providencias son inseparables de la buena policía y de la comodidad recíproca de los habitantes a tal grado juzga Foronda importante que la policía provea lo necesario para la comodidad de los ciudadanos, que la hace responsable de la eliminación de plagas perjudiciales como los ratones, chinches, culebras y hasta jabalíes y lobos, sin considerar exagerado con éstos dos que se atenta contra la fauna silvestre lo que evidentemente no es un propósito de la policía. Pero debemos justificar a Foronda, él lo único que desea es que la policía sirva con plenitud al hombre”.³⁴

Como se puede ver “Foronda es uno de los precursores de la defensa ecológica”,³⁵ todo ésto, como ya se dijo, es para que los ciudadanos tengan una vida tranquila, segura y cómoda.

En lo referente a la salud pública, cuando Castillo de Bobadilla fue corregidor en Badajoz se instituyeron ciertas ordenanzas como las siguientes: “Penas que llaman de limpieza, contra vecinos que ensuciaban las calles y en verdad que es ésta muy buena policía y que se debería usar de ella donde fuese a propósito, que casi lo es en todas partes para limpieza de calles. El corregidor además de procurar que las calles estén libres de obstrucciones, debe vigilar que en ellas no haya nada que sea causa del mal olor, y de la corrupción y la pestilencia. En el acto, habrá de obligar a los vecinos a retirar esos materiales infecciosos, so pena de proceder contra ellos por medio de castigos, aunque se trate de clérigos que puedan ser compelidos a barrer a costa de su esfuerzo o hacienda”.³⁶ Vemos que una de las actividades de la policía urbana era llevar a cabo labores de policía sanitaria, la cual es esencialmente preventiva. Castillo de Bobadilla sostenía que los males olores y materiales estancados se podían remover por medio de la construcción de una desagüe pluvial, así como que se debía compartir y multar a todos aquellos establecimientos que generaban inmundicias y ruido. Entre las medidas que proponía para los males olores era desecar lagunas y arroyos que pasaran cerca del poblado, lo mismo que las letrinas debían limpiarse a diario en las noches.

Castillo de Bobadilla consulta las obras de Francisco de Ripa, llamadas *tratados de la peste* y la de Caepolla, *tratado de servicios urbanos* que son

³⁴ Ibídem.

³⁵ Idem. pág. 228.

³⁶ Idem. pág. 235.

valiosos antecedentes de estudios sobre salud pública y la policía respectivamente.

Precursor de la policía urbana Castillo de Bobadilla, cuando era corregidor reglamentó: “la entrada y salida de la ciudad deben ser ajenas a las inmundicias”,³⁷ “así como que se deben impedir los charcos de agua estancada y fétida que infeccionan el aire, al respecto los vecinos eran los responsables de colaborar con la limpieza general de las ciudades junto con el corregimiento ya que al tener limpia la ciudad él ganará muchas loas y al pueblo causará salud y contentamiento”.³⁸

En cuanto a medidas preventivas contra la contaminación: “toca a la policía precaver estos peligros, cuanto se puede hacer a este respecto por la policía consiste en tres puntos: precaver las enfermedades antes de nacer, procurar la curación de las que se han encendido y si son contagiosas, tomar todas las medidas posibles para detener el progreso. Los principales apoyos de la salud, insiste Delamore, son el aire que respiramos, la pureza del agua y la bondad de los alimentos. Es tarea de la policía cuidar que el aire, el agua y los alimentos no se corrompan para con ello preservar al público. Asimismo, toca a ella vigilar por la integridad moral de los médicos y boticarios, porque de su mano depende la curación de las enfermedades. Es la policía la que debe impedir el contacto entre lugares contaminados y lugares sanos; ella debe hospedar a los enfermos en lazaretos”.³⁹ El aire como se puede observar es tarea de la policía sanitaria ya que éste “puede ser corrompido por los vapores y las exhalaciones provenientes de cadáveres, así como otros excrementos y estiércoles que perjudican la salud”,⁴⁰ para ello propone la limpieza de las casas, calles y plazas, en las casas debe haber letrinas, retirar la basura y evitar que vivan animales dentro de ellas porque “causan putrefacción”. Por cuanto al agua deben evitarse encharcamientos, incluso hacer una clasificación sobre su pureza a través de una jerarquización: agua de las fuentes, de la lluvia, de las cisternas, de los pozos y de los ríos, y a cada una se le debe dar un tratamiento y un uso distinto. En cuanto a los víveres, la policía sanitaria debe supervisar que éstos se encuentran en buenas condiciones y frescos para ser ingeridos sin peligro, como son la manteca, la carne, la leche, el harina, las frutas, las legumbres, el vino y la cerveza. Entre una de las precauciones mayores de la policía sanitaria estaban las epidemias, como la peste y el respecto se ordenaba: “El

³⁷ Idem. pág. 236.

³⁸ Ibídem.

³⁹ Idem. pág. 237.

⁴⁰ Ibídem.

aseo del interior de las casas, limpieza en ellas, procuración de la sanidad del agua de los ríos, precauciones relativas a la venta o transporte de los muebles y pertenencias de los enfermos, precauciones con respecto a las colgaduras de luto en las iglesias, remedio para la infección causada por los mendigos y medios para purificar y refrescar y el aire en tiempo de contagio. "Asimismo la policía debe mandar a todos los vecinos a arrojar agua adelante de sus puertas y hacer fuego en las calles los días que se mande"⁴¹ o sea que en las casas, comunidades y hospitales se deben "facilitar los auxilios y remedios necesarios". para el caso de la peste, se debían tomar providencias especiales como: enterrar inmediatamente a los muertos, "purificar" las casas, mantener cuarentena y cerrar las fronteras.

Von Justi afirmaba que: "En general pertenece a la prudencia del gobierno, no sólo prevenir todo lo que tira a despoblar al Estado, sino también a obviar las desgracias y calamidades que afligen a los hombres",⁴² tales como guerras, inundaciones, incendios que deben ser prevenidos, pero ésto ya no era incumbencia de la policía sanitaria, sino parte de la seguridad interior del Estado como veremos ahora.

Respecto a la seguridad interior, la función de la policía en la parte tocante a la administración de justicia era que el gobierno debe preservar el buen orden y la tranquilidad, y prevenir crímenes y violencias. En ello radica la seguridad interior del Estado que Justi cree tan importante para la felicidad de la sociedad. "La seguridad interior del Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia",⁴³ ya que una mala justicia perjudicaba al Estado, porque "el Soberano debe empeñarse en la administración de la justicia todas las leyes que hace a este objeto deben tener por fin afirmar y fortalecer al Estado y no atender, sino a la felicidad de los miembros que la componen".⁴⁴

"La policía hace observar las leyes, vela por la seguridad pública, decide disputar entre comunidades y gremios y castigar la violación de los reglamentos, su único fin debe ser florecer el orden económico y mantener la tranquilidad y el buen orden entre los ciudadanos".⁴⁵

⁴¹ Idem. pág. 239.

⁴² Idem. pág. 240.

⁴³ Idem. pág. 259.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

Al referirse al orden público, la policía estaba facultada a “descubrir las conspiraciones que se forman y sofocarlas; en una palabra, de manejar las pasiones y los intereses particulares de los súbditos, de modo que todo concurra al bien del Estado. Ello no impedía que tratara de mantener la tranquilidad y orden, pero todo ello a través de leyes para su ejecución, por consiguiente, impedir alborotos, atentados, sediciones o extranjeros que quisieran introducir la zozobra en el país y se debía actuar con prudencia, rapidez y contundencia, mediante una vigilancia constante para “dar luego aviso al Soberano”.⁴⁶

Con lo anterior damos por terminado por el momento este punto relativo a la ciencia de la policía, no sin antes aclarar que su investigación es “apasionante” y “fascinante” para la ciencia política y la administración pública, porque gracias a ella podemos conocer y ubicar los antecedentes del objetivo de nuestro trabajo, sin ella jamás entenderíamos la verdadera función de la seguridad civil dentro de la administración pública (o sea corporativamente).

b) El arthasastra

Nos abocaremos en este inciso a exponer la obra de Kautilya como otra referencia histórica de los antecedentes de la seguridad civil. Vemos que desde tiempos muy antiguos ya existía la preocupación e interés por tomar medidas de protección contra calamidades y cómo se desarrollaban. El Arthasastra fue escrito entre 321 y 300 antes de nuestra era, durante el imperio Maurya de la India.* Arthasastra significa “La subsistencia de la humanidad” y el objetivo de la obra era mantener el poder conservando la riqueza. Su justificación fue asesorar al rey Chandragupta; su concepción sobre el Estado era que la fuerza estaba basada en el poder; su carácter fue de asesoría o consejo y la naturaleza de la obra fue como una especie de guía ó manual, compuesto por quince libros, cada uno dividido a su vez en diversos capítulos que abarcan una serie de temas tales como, el arte militar, economía, sociología, diplomacia, administración pública, etcétera, es en este último en donde centraremos nuestra atención, contenido en el libro II que trata sobre “Los deberes de los directores gubernamentales”.

En lo relativo a la construcción de fuertes, Kautilya decía que “En los cuatro cuartos de las fronteras del reino se construirían fortificaciones de-

⁴⁶ Idem. pág. 260

* Kinder H. y Hilgeman: *Atlas Histórico Mundial*. Ed. Istmo, Madrid, 1979.

fensivas contra el enemigo en guerra, en tierras que sean naturalmente las mejor dispuestas para tal propósito: una fortificación acuática, tal como una isla en medio del río; una planicie rodeada por tierra baja, una fortificación montañosa, tal como una comarca rocosa o una cueva; un desierto, como una campiña salvaje carente de agua y repleta de maleza creciendo en el suelo estéril; o una fortificación en un bosque, llena de aguzanieves, agua y malezas.

De éstas, las fortificaciones acuáticas y montañosas son las más adecuadas para defender centros populosos, y las fortificaciones desérticas y boscosas son habitaciones en la soledad.

O no teniendo en tiempos de peligros, el rey puede hacer de su capital fortificada el asiento de su tesorería en el centro de su reino; en una localidad naturalmente apropiada para tal propósito, tal como la playa de la confluencia de dos ríos, un pozo profundo de agua perenne o de un lago o tanque, un fuerte en forma circular, rectangular o cuadrada, rodeado por un canal de agua artificial y conectado tanto por caminos terrestres como acuáticos que pueden ser construídos.

Alrededor de este fuerte, tres zanjas con un espacio intermedio de una danda (seis pies) entre cada una, de catorce y diez dandas respectivamente en anchura, cuadradas en su base con un tercio de anchura en la superficie, con lados construídos de piedras o ladrillos, llenas de agua en constante circulación o con agua extraída de alguna otra fuente y dotadas de cocodrilos y plantas de loto, serán construídas.

A una distancia de cuatro dandas (24 pies) de la zanja más recóndita, un muro, de seis dandas de altura y el doble de ancho, será erigido amontonando lodo hacia arriba y haciéndolo cuadrado en la base, ovalado en el centro, apisonado por elefantes y toros, y cultivados en él plantas y arbustos espinosos y ponzoñosos. Las rendijas del muro serán llenadas con tierra fresca”.⁴⁷

Continúa más adelante diciendo: “El pasaje para los corniajes estará hecho de troncos de palmeras o de losas amplias y gruesas de piedras con esferas como la cabeza de un mono, grabadas en su superficie, pero nunca de madera, ya que el fuego encuentra una feliz estancia en ella.

⁴⁷ Kautilya: *Arthasastra. Revista de Administración Pública No. 54..* Ed. INAP, México, 1983, pág. 439.

Serán construídas las torres cuadradas de principio a fin y con escalera o rampa movible igual a su altura. En el espacio intermedio, midiendo 30 dandas, entre dos torres, se formará una amplia vía de edificios de dos pisos cubiertos por un techo y dos y medio veces a lo largo por lo ancho.

Entre la torre y la amplia vía habrá construído un Indrakosa, que está hecho de piezas cubiertas o de tablones de madera perforados, permitiendo asientos para tres arcos”.⁴⁸ Respecto a las construcciones dentro del fuerte, éstas debían hacer una “demarcación dentro del fuerte se hará primero abriendo tres caminos reales de oeste a este y tres de sur a norte. El fuerte contendrá doce puertas, provistas con un camino terrestre y otro acuático, así como un pasaje secreto”.⁴⁹ Asimismo, decía que “los edificios reales serán construídos en tierras fuertes”.⁵⁰ En otras palabras, para tales efectos se recomendaba la seguridad ante todo, así como la protección de las ciudades con la serie de medidas expuestas.

Posteriormente, el autor habla respecto a los deberes de los “funcionarios públicos”, aquí mencionaremos los deberes del director de la ciudad, que es donde encontramos algunas de las raíces de la función civil del gobierno, incluyendo la de la seguridad.

“Como tesorero general, el oficial a cargo de la ciudad capital (Nagaraka) vigilará los asuntos de la capital. Una gopa llevará las cuentas de diez casas, veinte casas o cuarenta casas, no sólo sobre la casta, gotra, nombre, ocupación de los hombres y mujeres en esas casas, sino que también dará fe de su ingreso y gasto”⁵¹ lo que hoy en día vienen siendo los censos. Asimismo se llevaba el censo de los artesanos, mercaderes, vinateros, vendedores de comida y hasta el de las prostitutas.

Entre otros de los deberes que se debían observar estaban los de los viajeros que decía: “Los viajeros que vayan por una carretera o un camino menor se harán cargo de cualquier persona o a quien encuentren sufriendo de alguna herida o úlcera, o que esté en posesión de instrumentos destructivos o cansada o llevando una carga pesada o evitando tímidamente la presencia de otros, o padeciendo de mucho sueño, o cansada de una larga jornada, o

⁴⁸ Idem. págs. 438-439.

⁴⁹ Idem. pág. 441.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Idem. pág. 516.

quien parezca ser un extranjero para el lugar, en lugares como el interior o el exterior de la capital, los templos de los dioses, los lugares de peregrinación o los cementerios.

“Los espías también buscarán personas sospechosas en el interior de las casas desiertas, en los talleres de las casas de los vinateros y vendedores de arroz y carne cocidos, en las casas de juego, y en la morada de los herejes.

“El encendimiento de fuego estará prohibido durante las dos partes medias del día dividido en cuatro partes iguales durante el verano, una multa de un octavo de pana será impuesta por encender fuego a tales horas.

“Si el propietario de una casa es sorprendido no teniendo listos con él cinco baldes de agua, un *Kubmha*, o un *drona*, una escalera, un hacha, una canasta de despejadero, un gancho (como los usados para conducir un elefante), pinzas y una bolsa de cuero será multado con un cuarto de pana”.⁵² Como se puede ver, son algunas medidas concretas de seguridad civil y las que también a continuación menciona nuestro autor: “cada dueño de casa deberá estar siempre presente (en la noche) a la puerta de su propia casa”⁵³ “Las vasijas llenas con agua serán mantenidas en cientos en fila y sin confusión, no sólo en las calles grandes y en lugares donde se encuentran cuatro caminos, sino también frente a los edificios reales”.⁵⁴

“Cualquier propietario de casa que no corra a dar su ayuda para extinguir el fuego de cualquier casa que se esté quemando será multado con 12 panas y un arrendatario que no corra a extinguir fuego será multado con seis panas.

“Cualquiera que descuidadamente prenda fuego a una casa, será multado con 54 panas; pero quien intencionalmente prenda fuego a una casa será arrojado al fuego”.⁵⁵

En cuanto a medidas de protección del ambiente están “a cualquiera que tire basura en la calle será castigado con una multa de un octavo de pana; cualquiera que ocasione que el lodo o el agua se amontonen en la calle será

⁵² Idem. pág. 517.

⁵³ Idem. pág. 518.

⁵⁴ Ibídem.

⁵⁵ Ibídem.

multado con un cuarto de pana; cualquiera que cometa los delitos anteriores en el camino del rey, será multado con el doble de las multas anteriores.

“Cualquiera que excrete heces en los de peregrinaje, reservas de agua, templos o edificios reales será castigado con multas que se eleven de una pana en adelante según el orden de los delitos; pero cuando tales excreciones se deban al uso de medicinas o a una enfermedad no se impondrá ningún castigo.

“Cualquiera que arroje dentro de la ciudad el cadáver de animales, como un gato, perro, mangosta o serpiente, será multado con cinco panas; de animales como asno, camello, mula y res, será multado con seis panas; y un cuerpo humano será castigado con una multa de 50 panas.

“Cuando el cuerpo muerto sea sacado de una ciudad a través de una puerta que no sea la usual o prescrita o a través de un camino que no sea el prescrito, se impondrá la primera disposición; y a quienes guarden las puertas, a través de las cuales hayan sacado el cuerpo se les impondrá una multa de 200 panas. Cuando un cuerpo sea enterrado o cremado más allá de las tierras de entierro o cremación, se impondrá una multa de 12 panas.

“El intervalo entre seis nalikas (22/5 horas) después de la caída de al noche y seis nalikas antes del amanecer será el periodo en que la trompeta sonará prohibiendo movimiento de la gente. Habiendo sonado la trompeta, cualquiera que se mueva en la cercanía de los edificios reales durante las primeras o las últimas yama (¿tres horas?) del período será castigado con una multa de una pana y cuarto”.⁵⁶ Es lo que viene siendo actualmente “el sereno” nada más que se ha ido modificando y es por excelencia una función de vigilancia o protección hacia la ciudadanía cuando ésta descansa. Dicho sea de paso, en México son los famosos “veladores” pero en España y en el México antiguo sí son y eran “los serenos”. Al respecto prosigue, “aquellos que salgan en la noche a fin de atender el trabajo de la partera o por tratamiento médico, para sacar un cuerpo muerto a las tierras de cremación o entierro, o aquellos que vayan con una lámpara en la mano durante la noche, así como quienes salgan a visitar al oficial a cargo de la ciudad, o describir la causa del sonido de la trompeta, extinguir un connato de incendio bajo la autoridad de un pase, no serán arrestados.

“Durante las noches de movimiento libre, aquellos que se muevan disfrazados, quienes salgan aunque esté prohibido, así como quienes se muevan

⁵⁶ *Ibidem*.

con garrotes u otras armas en la mano, serán castigados en proporción a la gravedad de la falta.

“Aquellos vigilantes que detengan a quien no debieran detener, o que no detengan a quienes debieran detener serán castigados dos veces la cantidad de multa cobrada por salir fuera de tiempo”⁵⁷ entre otras funciones de seguridad del director de la ciudad están: “Cuando el oficial de la ciudad no haga un reporte al rey de cualquier disturbio nocturno de naturaleza animada o inanimada que haya ocurrido o cuando muestre descuido en el desempeño de su deber, será castigado en proporción a la gravedad de su crimen.

“Hará una inspección de las reservas de agua, de los caminos, de los pasajes ocultos para salir de la ciudad, de los fuertes, de los muros de los fuertes y de otros trabajos defensivos”⁵⁸ y para terminar con la obra de Kautilya, es increíble observar hasta dónde llega el grado de preocupación y cuidado de los deberes del director, “también guardará en su custodia cualquier cosa que se encuentre perdida, olvidada o dejada atrás por otros”.⁵⁹

Como se podrá apreciar con todo lo anteriormente expuesto, los deberes del director de la ciudad patentizan los elementos de la ciencia de la policía de tal suerte que están inmanentes en ella.

C) Al-Muqaddimah

Esta obra fue escrita entre los años de 1374-78 por el gran historiador *Ibn-Jaldún*, compuesta por seis grandes libros que comprenden una serie de conocimientos acumulados a través de la historia en Cosmografía, Geografía, Consejos para el buen Gobierno, Sociología y Economía, fundamentalmente, escrita bajo un enfoque filosófico muy a su particular estilo.

Al-Muqaddimah significa “Historia Universal”, cuyo objetivo era difundir sus experiencias y conocimientos para el manejo del buen gobierno, la justificación fue la de crear una “ciencia de la historia”. La concepción sobre el Estado era un despotismo oriental, el carácter de la obra es narrativo y su naturaleza fue más que nada de tipo testimonial.

En el libro cuarto, capítulo XI, donde habla respecto a: “ciertas ciudades y urbes sobrepasan a otras en actividades lucrativas y por el bienestar de

⁵⁷ Idem. pág. 519.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem

que en ellas se goce, ello se debe a la superioridad de su población".⁶⁰ Encontramos un principio básico de seguridad y solidaridad al decir que "es un hecho reconocido y comprobado que un solo individuo de la especie humana es incapaz de lograr su subsistencia, y que los hombres deben reunirse en sociedad y ayudarse mutuamente si quieren proporcionarse los medios de vivir".⁶¹ Es importante destacar, a través de estos conceptos, que el hombre, volvemos a reiterar, siempre ha buscado su protección para la sobrevivencia, luego entonces es menester apuntar que crear mecanismos de seguridad para las ciudades, no es nuevo, sino tan antiguo como estas obras que exponemos.

En el capítulo I, del libro cuarto, que se refiere a las condiciones para la fundación de poblados y ciudades dice: "el fundar ciudades y construir casas de habitación es uno de los impulsos que se recibe en la vida sedentaria, estado al que uno se deja llevar por el amor al bienestar y al reposo. Para que ésto tenga ocasión, la tribu debe haber pasado por la vida nómada y sentido hondamente todos los deseos que nacen en ese estado",⁶² y prosigue diciendo: "Para erigir una ciudad" se precisa reunir obreros en gran número y trabajadores que pudieran ayudar".⁶³ Continúa: "La ciudad una vez construída y acabada conforme al designio del fundador y las exigencias del clima y del suelo, tendrá igual duración que el reino".⁶⁴ Más adelante dice: "En efecto, cuando las gentes del campo han alcanzado el más alto grado de comodidad y riqueza de que son capaces, aspiran a la tranquilidad y el reposo, lo cual, además, es inherente a la naturaleza del hombre y van a establecerse en las ciudades y capitales en donde se propaga su casta".⁶⁵ Una vez formulados dichos planteamientos, en el capítulo V, del mismo libro aborda un hecho muy importante que es: "sobre las condiciones que se precisa tener en cuenta al fundar una ciudad y acerca de las consecuencias que la falta de previsión en esta materia puede producir".⁶⁶ Ibn-Jaldúm, ya tomaba en cuenta desde aquel entonces el factor previsión para los asentamientos humanos y al respecto aconsejaba: "Las ciudades son emplazamientos en donde los pueblos se instalan permanentemente; tal sucede cuando ellos han alcanzado el objetivo que tenían en propósito, o sea, el disfrute del bienestar y satisfacer las exigencias del lujo. El deseo de la tranquilidad y el

⁶⁰ Ibn-Jaldúm: *Introducción a la Historia Universal* (Al-Muqaddimah). Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1977, pág. 639.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Idem*. pág. 609.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Idem*. pág. 617.

reposo los estimula a construir viviendas con la intención de fijar su residencia, ahora bien, puesto que las ciudades han de servir de hogar de residencia y de refugio, debe atenderse (al fundarlas) a cuanta providencia conducente a la seguridad de la comunidad contra los ataques del enemigo y facilitar el acceso de los objetos y comodidades de que el pueblo tiene menester. Para que una ciudad se halle al abrigo de sorpresas, debe haber un cerco de murallas que rodee el conjunto de casas y ocupar el emplazamiento un punto invulnerable de fácil defensa.

“Debe construirse, ya sea sobre la cima de una montaña abrupta, o sobre una península de mar o de un río a efecto de no poderla franquear sino por medio de un puente o en barco. De este modo, estará bien fuerte y presentará grandes dificultades a las tentativas de un enemigo.

“Para que una ciudad está preservada contra las influencias deletéreas de la atmósfera, es necesario levantarla en un lugar donde el aire es puro y no propenso a las enfermedades. Si el aire es inmóvil y de mala calidad o si la ciudad está situada en las inmediaciones de aguas corrompidas, de exhalaciones fétidas o de pantanos insalubres, la infección de las cercanías se introducirá allí prontamente y propagará las enfermedades entre todos los seres vivientes que esa ciudad encierra. Ello es un hecho que se puede observar todos los días. Las ciudades que se han construido sin haber tomado en consideración la calidad del aire están expuestas a enfermedades muy frecuentes”.⁶⁷

Al igual que los demás autores, Ibn-Jaldúm incluye la preservación del medio ecológico en su obra como una medida de prevención para la salud. Así pues, continúa más adelante diciendo: “para facilitar a los ciudadanos el goce de las comodidades de la vida, se hace necesario atender a varias cuestiones y, en primer lugar, el agua. Pues la ciudad debe estar ubicada sobre la ribera de un río o en la proximidad de varios manantiales puros y abundantes. El agua es una cosa de primera necesidad y su cercanía ahorra muchas fatigas a los habitantes para abastecerse de ella. Es una gran ventaja para el público tener el agua a su alcance. Las adyacencias de la ciudad deben ofrecer buenos pasturajes: todo jefe de familia suele tener en su casa ciertos animales domésticos, para la procreación, la leche y la montura. Dichos animales, ineludiblemente, requieren pastura, y si ésta se encuentra buena en las inmediaciones de la ciudad, resulta muy cómodo

⁶⁷ Ibidem.

para los habitantes y les evitaría el trabajo de llevar sus ganados a largas distancias. Debe asimismo, prestarse atención a que hubiere (en las mismas cercanías) terrenos apropiados para el cultivo: los cereales constituyen la alimentación fundamental (de hombres y animales), y si hay campos labrantíos cerca de la ciudad, facilitarían bastante las labores agrícolas y el transporte de granos. La ciudad debe contar igualmente en sus inmediaciones con un bosque donde pudiera proveerse de leña y vigas para las construcciones. Pues el bosque es un recurso del que toda la gente tiene menester, es preciso para la combustión y no es posible abstenerse de las tablas para formar techos de las casas; además muchos utensilios de primera necesidad se hacen de madera. La proximidad del mar es asimismo de procurarse si se quiere traer de países lejanos artículos de algún menester; más esto no es un requisito tan importante como los anteriores. Por lo demás, todas esas condiciones se modifican conforme a la necesidad de las cosas y los menesteres de los habitantes”.⁶⁸

Como se puede apreciar al fundar una ciudad se pensaba en todos los detalles para su buen funcionamiento, asimismo se pensaba que junto a la ciudad debían existir zonas agrícolas para el cultivo, como lo hace precisamente el gobierno suizo actualmente. En cuanto a la “comprensión de la planeación de los asentamientos humanos” para los usos del suelo, prohíbe los asentamientos en zonas destinadas para el cultivo cerca de las ciudades, como se recordara en el capítulo anterior.

En lo referente a la protección de la ciudad, nuestro autor aconsejaba que “en las comarcas marítimas, toda ciudad que se construye cerca de la orilla del mar debe estar ubicada sobre una colina alta o tener en sus adyacencias varios poblados que pudieran socorrerla en los casos que fuere atacada imprevisadamente. Una ciudad marítima que no tiene en sus cercanías una numerosa población compuesta por tribus animadas por un fuerte espíritu de solidaridad proveniente de su asabiya y que no esté situada sobre una colina de difícil acceso, estará muy expuesta a ser sorprendida en ataques nocturnos. El enemigo podrá acometerla por medio de su flota, y causarle grandes daños, confiado en que la ciudad no será socorrida y en que los habitantes, acostumbrados ya a vivir en muelle, se han vuelto incapaces de defenderse a sí mismos, y ya no pueden contarse entre los hombres de guerra. Tales son las ciudades de Alejandría en oriente y de Trípoli, de Bona o Bone y de Salé en occidente. Pero si la ciudad tiene en sus cercanías tribus o

⁶⁸ Idem. pág. 619.

poblados que pudieran reunirlos prontamente y hacerles venir en su auxilio, o si los caminos por donde se llega a ella ofrecen obstáculos al avance de un enemigo, lo que resulta cuando está ubicada sobre el flanco de un cerro o cima de una montaña, estará al abrigo del ataque; el enemigo renunciaría a la esperanza de sorprenderla. Sabiendo las dificultades que el terreno opondría a su marcha y convencido de que *la ciudad recibirá pronto socorro*".⁶⁹ Como se puede apreciar nuevamente, refleja la preocupación por proteger con estas medidas a la población civil, para ponerla a salvo de posibles ataques, como otra de las condiciones que deberán tomarse en cuenta para la fundación de una ciudad.

Para terminar con nuestro autor, diremos que siempre tuvo la idea de hacer prevalecer el interés de la sociedad civil sobre la sociedad política. Esto nos debe poner a reflexionar sobre la verdadera importancia que tiene buscar su seguridad y no dejarla a la suerte o pasarla a segundo plano, ya que es obligación del gobierno cuidar a su población y dice textualmente al respecto: "Los hombres reunidos en sociedad adoptan la influencia de ciertas leyes hechas dentro del interés general, pues el uno es muy diferente al otro. Según los mismos filósofos, la 'ciudad perfecta' no ha de existir, sino muy raramente o difícil del todo, y si la toman por tema de sus discusiones, es únicamente como una hipótesis y una simple suposición.

"El sistema de gobierno 'Siasa' fundado en la razón se aplica de dos maneras. En la primera, se tienen desde luego en consideración los intereses del público, luego los del soberano, cuyo dominio se precisa sostener".⁷⁰

Sin embargo, hay que señalar que las dos obras expuestas, no son las únicas que tratan cuestiones sobre la seguridad de la población y medidas de protección, pero si las consideramos como de las más representativas en este sentido, sobre todo porque son dos obras clásicas que se encuentran enmarcadas dentro de lo que es la ciencia de la policía, que es el verdadero origen de la función de la seguridad civil en el gobierno.

d) Otras referencias históricas

Dentro de este apartado incluiremos una especie de miscelánea de hechos históricos, con el fin de tener una visión general a este respecto.

⁶⁹ Idem. pág. 619-620.

⁷⁰ Idem. pág. 543.

Desgraciadamente no nos podemos quedar solamente exponiendo aspectos históricos, no obstante, aquí presentaremos brevemente algunos de los que creemos más significativos para darnos una mejor idea de cómo se fue originando la seguridad civil a lo largo del tiempo y con ello, terminar con este capítulo, además nos servirá en un momento dado para reforzar el planteamiento del objetivo de la investigación.

Algunas crónicas sobre Constantinopla relatan por ejemplo que para proteger a la ciudad se hizo levantar una muralla que costó una generación de trabajo del año 413 al 447 y nos describen que se construyó con mucha escurpulosidad y casi perfecta pues “en el lado más alejado de la muralla, había un foso de 60 pies de anchura y 22 de profundidad, que el enemigo tendría que atravesar a nado o tender un puente sólo para llegar a la primera muralla, más bien baja, tras la cual, los arqueros, agazapados, perfectamente protegidos, podían dispararle.

“Aunque se tomara la primera muralla, existía una segunda de 27 pies de altura, y detrás todavía una tercera, la mayor y más fuerte de todas, con torres de 60 pies desde las cuales los hombres podían disparar sus flechas y las catapultas lanzar piedras. Esta última muralla aguantó todos los intentos de abrir brecha en ella por la fuerza (no así por traición) durante mil años, y aún ahora 500 años después de que cediera, sus ruinas continúan siendo impresionantes.”⁷¹ La muralla tenía una extensión de 13 millas.

Ponemos de ejemplo Constantinopla porque en su época fue realmente una ciudad modelo en todos los sentidos aunque muchos historiadores occidentales se han encargado de desacreditarla. Pero quien lea una opinión imparcial, se dará cuenta de todo lo contrario, es por eso que sería injusto no incluirla en este trabajo por el tema que estamos tratando. Más adelante la crónica nos dice que era una ciudad de aproximadamente un millón de habitantes por el año 537, mientras las demás ciudades en Europa ni siquiera podían albergar medio millón de personas. Constantinopla contaba con todos los servicios como “hospitales, lugares de beneficencia para los pobres, alumbrado público, brigadas contra incendios, abastecimientos de

⁷¹ Isaac Asimov: *Constantinopla*. Ed. Alianza, Madrid. 1983, pág. 47.

agua fresca, alcantarillado, estadios, iglesias y hasta obras de arte cubiertas de oro fueron posteriormente saqueadas”.⁷²

“También estaba bien preparada para la guerra, tras aquellas millas de murallas se guardaban prudentemente cisternas de agua y graneros llenos para el caso de algún cerco.

“Una gran cadena se podía extender en la entrada del cuerno dorado, cuando fuera necesario, para no dejar penetrar a las naves enemigas. Ya fuera en paz o en guerra, Constantinopla se convirtió en la ciudad más opulenta y mejor organizada que había existido en la tierra hasta aquellos tiempos”.⁷³

Una de las innovaciones de mayor alcance de carácter administrativo-militar durante el gobierno de Heraclio, que bien vale la pena exponer como una forma de organización a través de la descentralización de funciones y cuyo contenido pasó a occidente, fue la reestructuración del imperio en subdivisiones que fueron llamadas *temas* (del término griego aplicado a una división de tropas), con el fin de hacer más eficaz el funcionamiento del imperio que consistió en que “cada *tema* estaba bajo el control de un gobernador militar con funciones civiles subordinadas, se dieron granjas a los soldados en forma de concesiones hereditarias. Se garantizaba la tierra para la familia con tal de que cada generación fuera educada para servir en el ejército. El intento tenía como fin crear una población de sólidos campesinos-soldados, y en cierta medida prosperó, en especial, en Asia Menor, donde sirvió como reserva de excelentes militares durante cuatro siglos”.⁷⁴

Asimismo, reforzaba a su vez al imperio insertando la función civil dentro del mismo gobierno haciéndola participar en ella. Como se puede ver, fue una especie de organización civil a manera de autogestión para ayudar a resolver los problemas del imperio y resolver los propios de la población.

Pasando a otra referencia histórica, nos encontramos ahora con la labor de los famosos “serenos” que es una función por excelencia de la ciencia de la policía para auxiliar a la población. Los orígenes de los “serenos” no sabemos a ciencia cierta hasta cuando se remontan, quizá aparecieron los primeros en el siglo XVIII en España, posteriormente se instituyeron en la

⁷² Idem. pág. 75.

⁷³ Ibídem.

⁷⁴ Idem. pág. 103-104.

Nueva España, pues gracias a algunas crónicas, sabemos hoy en día de sus actividades, como las que relata el ilustrísimo Antonio García Cubas, en su libro titulado **El libro de mis recuerdos**, en donde dice que en 1853, los “serenos” eran los “custodios del orden” a partir de las 11 de la noche, cuando el reloj de la catedral indicaba dicha hora y “pitaban” cada hora seguido de un grito “¡Las doce y sereno!” Así hasta las seis de la mañana cuando terminaba su ronda. Precisamente se llamaban “serenos” porque vigilaban que todo estuviera en serenidad durante las noches. La crónica describe que los “serenos” eran personas que tenían un farol en la mano, en la otra un garrote y en el cinto una espada, además había “cabos de serenos” que tenían la misma indumentaria, pero andaban a caballo.

Los “serenos” dejaron de serlo en México después de la revolución para dar paso a los “veladores” que conocemos hoy en día, cuyo funcionamiento es igual al del “sereno”, organizados uno por cada manzana o barrio bajo las órdenes de un “comandante” de zona y adscritos como “policías auxiliares”.

En España la tradición del “sereno” aún sigue vigente, interrumpida en 1974 pero restableciéndose nuevamente a partir de 1986. “Pertrechados con un silbato de trino, matraca y un aerosol que contiene gas lacrimógeno”.⁷⁵

El gobierno español actual los volvió a instituir debido al aumento de delitos “menores”, provocado por el consumo de drogas entre la juventud española y al desempleo creciente pues “es el país que tiene la tasa de desempleo más alta de toda Europa Occidental”.⁷⁶ La función de los “serenos” es fundamentalmente “salvaguardar la tranquilidad nocturna”, integrados en una corporación como policías auxiliares y organizados por barrios, tal y como sucede aquí con los “veladores”.

Otra de las crónicas de este capítulo digna de mencionarse por el contenido de disposiciones que se aplicaron en materia de seguridad civil, es aquella que narra lo sucedido en la ciudad de México el 28 de marzo de 1787 publicada en la “Gaceta de México” del 17 de abril de 1787.

“Que el día 28 del pasado marzo a las once y cuarto de la mañana, sobrevino en aquella ciudad el primer terremoto con el mayor ímpetu y duración de cerca de cinco minutos, con cuya novedad el corregidor y alcaldes que se hallaban en audiencia en las casas reales, bajaron a la plaza mayor, y repi-

⁷⁵ Periódico Excelsior. Agosto de 1986.

⁷⁶ Ibidem.

tiendo inmediatamente el segundo con menos ímpetu, comenzaron a ocurrir cuadrillas de gentes y familias a dicha plaza y al mismo tiempo a notarse los estragos de la ciudad por los de las dichas casas reales, pues siendo uno de los edificios más grandes, fuerte y nuevo, se descubrían abiertas sus paredes y desquiciadas sus cornisas, de que temerosos de su total ruina los reos de la cárcel situada en su centro, clamaban a su vista por auxilio, de que informado el corregidor y lleno de conmiseración y de espíritu, comenzó por una parte a animar y a aquietar a voces a la plebe, y por la otra a tomar providencias... Inmediatamente, en atención al desamparo en que se veían las casas y tiendas, hizo publicar un bando imponiendo la pena de muerte para el que robara la cosa más mínima, y mandó, asimismo, juntar el resto de la milicia con acuerdo del comandante militar, para acudir a lo necesario, e hizo comparecer a los médicos y cirujanos para atender a donde el caso pidiera el auxilio de éstos, y dio otras varias oportunas providencias que acordó en juntas con el Ayuntamiento, diputados y otros sujetos de distinción, señalando a éstos para que en los nueve cuarteles en que dividió la ciudad, cuidasen y rondasen de día y de noche para evitar robos y demás excesos, cerrando las casas que encontrasen abiertas, y obligando a salir para las plazuelas a los que hubiesen quedado habitándolas, asegurándoles de lo providenciado para evitarles pérdidas en sus bienes; dispuso asimismo lo conducente, para que tanto por la ciudad como por sus cercanías no faltase el necesario alimento del pan y demás víveres a los precios regulares y de siempre, ordenando que la alhóndiga proveyese las semillas necesarias; cuyas oportunas providencias se renovaron en los días que ocurrieron desde el citado miércoles 28 hasta el 3 del corriente (abril), en que las participó al Superior Gobierno, en cuyo primero día no cesaron los temblores sino con muy cortos intervalos, y de este modo amaneció el jueves 29, en que por mayor seguridad de los reos, se franqueó al corregidor la cárcel eclesiástica llamada la perpetua, a la que se pasaron con el resguardo de tropa correspondiente. Se hizo en este día (además), reconocimiento de edificios y se dispuso quitar todos los tejados para la mayor seguridad de la gente que había en las calles, sin haber dejado de experimentar continuos movimientos, unos con ímpetu y otros sin él, mismos que siguieron el viernes 30, con más intrepidez, hasta las once y media del día que cesaron; y volvieron a continuar a las cuatro de la tarde más recios, y entre ellos uno fuertísimo (sic) y más que el primero, a las once de la noche, que derribó parte de las cornisas de las ventanas cercanas a las casas reales y varios tabiques con que se hallaban tapeadas las otras, con otros estragos, continuándose los movimientos posteriormente hasta el amanecer del sábado 31 en que se sintió algún vaivén. En la tarde de este día, dadas las cinco, después de un grande huracán siguió un fuertísimo aguacero, y habiéndose divulgado la

voz de que había reventado el cerro nombrado San Felipe, distante una legua de la ciudad, que en concepto de la plebe está lleno de agua por dimanar de él varias vertientes... fue tanto y tan general el terror y espanto de que se ocuparon las gentes, que abandonando sus barracas, chozas y jacalillos, huían confusamente por los caminos para otros cerros, clamando misericordia, de que sorprendido el corregidor, dispuso lo conveniente para atajar la fuga y saber lo cierto de la funesta noticia, que por fin salió falsa, y con ésto se consiguió alguna quietud. Venida la noche sólo se experimentaron algunos vaivenes, y lo mismo en el domingo primero del corriente.

“El siguiente lunes se sintió un mediano temblor y en este día acordó el corregidor en una junta, elegir para cada una de las seis o siete plazuelas que se hallan en los barrios de la ciudad, dos sujetos distinguidos, a quienes se dio jurisdicción para el gobierno económico y provicional de ellos... El resto del mismo día lunes y su noche se pasaron con alguna serenidad, la que duró hasta el martes 3 del corriente, en que a las diez de la mañana repitió otro terremoto más vigoroso y duradero que los anteriores, el cual puso los edificios, ya tan quebrantados, en la última ruina; dejó sumamente maltratados la catedral, el convento de la Merced y otros de los más magníficos; echó al suelo una de las torres de la referida iglesia de San Francisco, dejó esta inservible, y la otra torre casi rompiéndola, habiéndose libertado unos pobres que al pie de la que cayó se pusieron a hacer oración.

“Casi todas las familias que habitaban las casas de la ciudad se hallan viviendo en las plazuelas, despoblados y campos de las cercanías en las portátiles que han fabricado, y el ilustrísimo señor obispo con su familia permanece en una que está cercana a su palacio obispal, y el corregidor en la mayor, en donde está pronto a lo que llama su atención, la que dedicó desde el principio con no menos desvelo y exigencia, para el resguardo y seguridad de los reales intereses que se custodian...”⁷⁷

⁷⁷ Universidad de México. Revista No. 431, diciembre, México, 1986, págs. 25-26.