

501

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**LA NECESIDAD DE QUE LAS FACULTADES
EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN
EL DISTRITO FEDERAL, SEAN UNA
ATRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE
GOBIERNO DE CARÁCTER LOCAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

FRANCISCO JAVIER VERA MORALES

ASESOR. LIC. ENRIQUE GARCÍA CALLEJA

MÉXICO,

294155

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi más profunda gratitud y reconocimiento a:

Dios, mi Señor, por quien todo es posible y que en una muestra más de su infinita bondad y sabiduría, ha hecho realidad la consecución de esta meta.

Mis padres, por todo el amor y la paciencia brindados, los cuales han constituido siempre el aliciente principal en la realización de cada uno de mis logros.

Mis hermanas Margarita y Guadalupe, por ser en mi vida uno de los principales motivos para sobresalir e ir siempre hacia adelante.

Mi hermano Saúl y su familia, por ser el vivo ejemplo de todo aquello que quisiera forjar en un futuro.

Mis tíos Esperanza y Antonio, por haberme extendido su mano justo en el momento que más necesitaba de ella, concediéndome así, la oportunidad de seguir adelante.

A todos mis amigos, compañeros, maestros y personal de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Campus Aragón, por cada uno de los momentos vividos a su lado.

A mi asesor, el Licenciado en Derecho Enrique García Calleja, por su valiosa ayuda para la realización de esta tesis profesional.

Y a todas aquellas personas que en algún momento de su vida, estuvieron conmigo para brindarme su apoyo a través de una sonrisa, un gesto amable, una palabra de aliento, su comprensión, su amistad, su respeto y sobre todo su cariño.

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO **GENERALIDADES**

1.1	El Estado y la prestación de servicios públicos.....	11
1.1.1	Concepto y naturaleza del servicio público.....	21
1.1.2	La seguridad pública como servicio público del Estado...	28
1.1.2.1	Concepto de seguridad pública.....	31
1.1.2.2	Naturaleza jurídica de la seguridad pública.....	34
1.2	El Distrito Federal como Entidad Federativa.....	35
1.2.1	Naturaleza jurídica del Distrito Federal.....	40
1.2.1.1	Naturaleza constitucional.....	42
1.2.1.2	Régimen legal aplicable al Distrito Federal.....	47

CAPITULO SEGUNDO **ANALISIS DEL SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL** **DISTRITO FEDERAL**

2.1	Marco legal de la estructura del servicio de seguridad pública.....	57
2.1.1	Estructura constitucional del servicio de seguridad pública.....	58
2.1.2	Estructura del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal.....	66

2.2	Marco legal de la seguridad pública en el Distrito Federal.....	75
2.2.1	Competencias constitucionales.....	77
2.2.1.1	Competencias federales.....	80
2.2.1.2	Competencias locales.....	82
2.2.2	Competencias legales secundarias.....	83
2.2.2.1	Competencia federal.....	84
2.2.2.2	Competencia local.....	90

CAPITULO TERCERO

PROBLEMAS SOBRE LA CONCURRENCIA DE FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTA DE REFORMA

3.1	Análisis de las problemáticas.....	97
3.1.1	De técnica jurídica y legislativa.....	103
3.1.2	De ejercicio de mando y dirección.....	113
3.2	Propuesta de reforma.....	121
3.2.1	Alcance de la propuesta.....	127
3.2.2	Beneficio de la propuesta.....	134
	Conclusiones.....	138
	Bibliografía.....	143

INTRODUCCION.

La presente investigación tiene como objetivo demostrar por que es necesario trasladar las facultades en materia de seguridad pública del Distrito Federal hacia los órganos de gobierno locales, pues hoy en día, la atribución de dichas facultades corresponde a los órganos de carácter federal, lo cual nos parece inapropiado, ya que en los últimos años se han logrado en el Distrito Federal grandes avances democráticos que han hecho posible dotarlo de órganos de gobierno propios, los cuales son electos por sus habitantes de manera universal, libre, directa y secreta, consiguiéndose de este modo una mayor autonomía política que lo coloca en un plano de igualdad con respecto a las demás entidades federativas del país y lo hace ser considerado como tal.

De ahí que, además de ser considerado como una Entidad Federativa integrante de la Federación, el Distrito Federal es al mismo tiempo capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, razón por la cual se asentarán bajo su territorio de manera simultánea los órganos de gobierno de carácter federal y los de carácter local.

Por todo lo anterior, y pese a estos avances tan significativos de los últimos años, es posible observar aún en el Distrito Federal importantes limitaciones impuestas por la Federación con el pretexto de que la coexistencia de dos niveles de gobierno distintos asentados en un mismo lugar, podría ocasionar conflictos que pusieran en peligro el pacto federal, siendo considerada la más grave

de éstas, la carencia de una Constitución propia, la cual viene a ser sustituida por un Estatuto de Gobierno elaborado por el Congreso de la Unión, lo cual representa una grave contradicción a lo establecido por el artículo 124 constitucional, pues en este caso, es la propia Federación la encargada de delegar ciertas facultades a una de las partes integrantes de la Federación, reservándose para sí misma todas las demás.

De este modo, el órgano legislativo del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, solo contará con facultades para legislar en aquellas materias cuya competencia les sea fijada previamente por el Congreso de la Unión y que se encuentren expresamente reservadas en la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno y demás ordenamientos legales secundarios.

Por lo tanto, es fácil observar que los supuestos conflictos de competencia que pudieran presentarse entre ambos niveles de gobierno, le permiten a la Federación, a través del control legislativo que ésta ejerce sobre el Distrito Federal, seguir imponiendo condiciones políticas favorables a sus acciones y forma de gobierno en perjuicio de los órganos de gobierno de carácter local, con la única finalidad de conservar para sí, el poderoso bastión político que esta entidad representa.

Un ejemplo muy claro de lo anteriormente señalado, lo constituyen las facultades en materia de seguridad pública en esta entidad, ya que la atribución de éstas se encuentra a cargo de la Federación, pues corresponde a ella de manera exclusiva a través del Congreso de la Unión, legislar en dicha materia.

De esta manera, la función ejecutiva de los servicios de

seguridad pública en esta ciudad debería estar a cargo del Ejecutivo Federal, por ser éste el único facultado para ejecutar aquellas leyes y decretos que emanan del Congreso de la Unión; sin embargo, el directamente involucrado en la prestación de dichos servicios en esta ciudad, el Jefe de Gobierno, depositario del Poder Ejecutivo y por consiguiente, el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal y principal responsable de la prestación de los servicios públicos en la misma, no cuenta con participación alguna en la elaboración de las leyes que sobre esta materia se elaboran, así como tampoco con facultades para ejecutar aquellas leyes emanadas de este órgano del gobierno federal, ni mucho menos para ejercer facultades reglamentarias al respecto, por el simple hecho de ser éste el Titular del Poder Ejecutivo de un Estado integrante de la Federación y por consiguiente, solo podrá llevar a cabo la ejecución de aquellas leyes o decretos que emanen de la Asamblea Legislativa, por encontrarse ésta dentro de su mismo nivel de gobierno.

A nuestro parecer, dicha incongruencia jurídica deriva completamente de la disposición contenida en el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual concede al Ejecutivo Federal la facultad de tener el mando de la fuerza pública en el lugar donde éste residiere habitual o transitoriamente, misma facultad que en el caso del Distrito Federal, viene a ser confirmada de igual manera por distintos ordenamientos de carácter local y federal, tales como, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y principalmente por el

Estatuto de Gobierno de esta misma entidad, el cual además concede también a éste, la intervención de manera directa e indirecta en la designación y remoción del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, titulares ambos de las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, encargadas de los cuerpos de seguridad pública de esta entidad.

Por otro lado, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, conceden al Jefe de Gobierno únicamente funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de la ciudad, con lo cual se establece una relación de subordinación del Jefe de Gobierno y los responsables de los cuerpos de seguridad pública hacia el Presidente de la República, que aunado a las facultades para legislar, que en dicha materia ejerce el Congreso de la Unión, constituyen una violación flagrante a la autonomía del Distrito Federal como Entidad Federativa.

Debido a lo anterior, podemos observar que al ser ejercido el mando de los cuerpos de seguridad pública por el Ejecutivo Federal y la dirección de los mismos por parte del Jefe de Gobierno, así como la inexacta delimitación de las facultades conferidas a cada uno de ellos con respecto a esta materia, generan en nuestra ciudad un escenario donde el caos y la anarquía forman parte de la vida cotidiana, pues numerosas marchas, plantones y mítines realizados por una cada vez mayor cantidad de organizaciones populares, retrasan y entorpecen las actividades de millones de personas que

viven en esta ciudad; además, no debemos olvidarnos del alto número de delitos que se cometen a diario en contra de la integridad física de las personas, así como sobre su patrimonio y que continúan aumentando de manera alarmante y que convierten a la ciudad de México en una de las ciudades más peligrosas del mundo, situación que es observada con indiferencia por parte de las autoridades, pues el gobierno federal y el gobierno local utilizan la seguridad de sus habitantes como pretexto político para desacreditarse el uno al otro y culparse mutuamente, anteponiendo sus intereses políticos muy por encima de la paz y la tranquilidad de los millones de personas que viven en esta gran urbe.

Por tal motivo, siendo el Distrito Federal una Entidad Federativa por disposición constitucional y por contar con los elementos comunes a éstas, debe corresponder al depositario de su Poder Ejecutivo como Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la ejecución directa del servicio público de seguridad pública, así como a su Asamblea Legislativa, legislar en todo lo concerniente a esta materia, para que de este modo sea evitada la violación que sobre la autonomía de esta entidad ejerce el gobierno federal al invadir su ámbito de competencia.

De ahí que, se hace estrictamente necesario conceder el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal al Jefe de Gobierno, a efecto de garantizar que la prestación de este servicio sea realizada de manera más eficaz y oportuna, una vez que éste se encuentre libre de los obstáculos y limitaciones legales que le son impuestas por la Federación y que tienen como objetivo, neutralizar a

este funcionario a través de la sujeción del sistema de seguridad pública del Distrito Federal.

Asimismo, al ser atribuidas a la Asamblea Legislativa de esta entidad las facultades para legislar en dicha materia, se conseguirá establecer un marco legal más adecuado, a través del cual se delimitarían de manera exacta las obligaciones de los funcionarios encargados de la prestación de este servicio, así como las sanciones en que incurrirían en el ejercicio de éste.

De modo tal y con el fin de dar una explicación más amplia a lo anteriormente señalado, nuestra investigación se ha dividido para tal efecto en tres capítulos, los cuales se han denominado: Generalidades; Análisis del servicio público de seguridad pública en el Distrito Federal y; Problemáticas sobre la concurrencia de facultades en materia de seguridad pública en el Distrito Federal y propuesta de reforma.

En el primer capítulo de nuestro trabajo recepcional, se han analizado conceptos considerados fundamentales para el desarrollo de esta investigación, tales como el de Estado, servicio público y seguridad pública, haciendo hincapié en la función pública realizada por los distintos órganos del Estado y muy en especial en aquella que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, la denominada función ejecutiva o administrativa. Asimismo, nos adentraremos en el estudio del Distrito Federal, a través de un análisis jurídico e histórico, el cual nos ayudará a comprender su naturaleza jurídica y la gran importancia que éste adquiere como centro social, económico, cultural, educativo y religioso, pero sobre todo como punto principal

en la vida política del país.

Nuestro segundo capítulo se enfoca directamente en el estudio de la estructura de los servicios de seguridad pública, analizando en primer lugar la estructura legal del servicio de seguridad pública a nivel federal, para posteriormente pasar de lleno a la del Distrito Federal, pues ésta última es la que nos atañe, por ser en esta entidad donde se lleva a cabo la aplicación de las políticas de seguridad pública que generan el conflicto de competencias alrededor del cual gira la presente tesis. Por otra parte, se realizará el análisis del marco legal de la seguridad pública en el Distrito Federal, a través del desglose de distintas disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias de carácter federal y local referentes a esta materia, a efecto de tener un mayor conocimiento sobre las competencias que éstas conceden a los órganos de gobierno federales y locales que tienen su asiento en esta ciudad capital.

Y por último, se menciona en el tercer capítulo, la problemática sobre la concurrencia de facultades que en materia de seguridad pública se presentan en el Distrito Federal, derivadas de la deficiente técnica jurídica y legislativa que conceden las facultades de mando al Presidente de la República y las de dirección al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y las probables consecuencias que pudieran desprenderse de las incongruencias jurídicas que esto trae consigo. Finalmente, se establece nuestra propuesta, así como los alcances y beneficios que pudieran alcanzarse con la misma.

Con este fin, a lo largo de la investigación se ha utilizado el

método deductivo, por lo cual se parte de lo general a lo particular, tomando como punto de partida el concepto de Estado y la función pública realizada por el Poder Ejecutivo en la prestación de servicios públicos, del cual desprendemos el servicio de seguridad pública, para de ahí iniciar el análisis de dicho tema, el cuál se ha enfocado específicamente en el conflicto de competencias existente entre los poderes federales y los poderes locales sobre la atribución de esta materia dentro del Distrito Federal.

La técnica que hemos utilizado para tal propósito, es la documental, pues nuestra investigación se basa principalmente en fuentes bibliográficas, ya sean doctrinarias, legislativas y jurisprudenciales.

Podemos concluir diciendo que, la vigencia de la disposición contenida en el párrafo segundo, de la fracción VII, del artículo 115 constitucional, en la cual se concede al Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en los lugares donde éste resida habitual o transitoriamente, obedece más a razones de índole política que jurídica, siendo utilizada por la Federación como un medio para ejercer control político sobre esta entidad. Esta situación se ha agudizado más en los últimos años, al pertenecer el gobierno federal y el gobierno local a distintos partidos políticos, motivo por el cual consideramos necesario que dicha disposición sea derogada, a efecto de garantizar la plena autonomía de los poderes legislativo y ejecutivo del Distrito Federal en materia de seguridad pública, ya que no existiendo impedimento legal alguno para que los órganos de gobierno de esta entidad establezcan de manera independiente una

debida legislación y una cuidadosa reglamentación sobre las principales políticas y lineamientos con respecto a esta materia, será posible ampliar el margen de acción de los mismos, lo cual redundará en una prestación más directa y más eficiente de este servicio público, satisfaciendo así una de las necesidades más imperiosas de la sociedad capitalina: la paz, el orden y la tranquilidad social, objetivos que solo pueden ser posibles si se considera " LA NECESIDAD DE QUE LAS FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, SEAN UNA ATRIBUCIÓN DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE CARÁCTER LOCAL.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

- 1.1 El Estado y la prestación de servicios públicos.
 - 1.1.1 Concepto y naturaleza del servicio público.
 - 1.1.2 La seguridad pública como servicio público del Estado.
 - 1.1.2.1 Concepto de seguridad pública.
 - 1.1.2.2 Naturaleza jurídica de la seguridad pública.
- 1.2 El Distrito Federal como Entidad Federativa.
 - 1.2.1 Naturaleza jurídica del Distrito Federal.
 - 1.2.1.1 Naturaleza constitucional.
 - 1.2.1.2 Régimen legal aplicable al Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1. El Estado y la prestación de servicios públicos.

Siendo la seguridad pública el tema central de nuestra tesis, nos es necesario el estudio de la noción de servicio público, ya que aquella es considerada como tal y por lo tanto dicho servicio público se encuentra regulado, estructurado y prestado por el Estado, de ahí que a modo de introducción, procederemos a analizar de manera breve el concepto de Estado.

Para el Doctor Eduardo García Máynez, Estado es "La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio."¹ De la anterior definición, encontramos que el Doctor García Máynez establece tres elementos integrantes del Estado, los cuales son la población, el territorio y el gobierno; sin embargo, tal concepto nos parece incompleto al no establecerse en éste, que tal organización jurídica debiera actuar, según algunos autores, con independencia del gobierno y de perseguir el beneficio de la sociedad que lo integra.

Por lo tanto, consideramos que un concepto de Estado más completo y aceptado sería el que nos ofrece el Maestro Miguel

¹ Cit. por PEREZ DE LEON, Enrique Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 16a. ed. México, Ed Porrúa, 1997, p 57

Acosta Romero al considerarlo como "La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas."²

De lo anterior, desprendemos que nos encontramos ante un grupo de individuos que se agrupan políticamente en un espacio determinado para crear una organización política que ejercerá la soberanía, es decir, el poder supremo en el seno de esa misma sociedad y que actuará con independencia y autodeterminación fuera de su ámbito geográfico, para lo cual deberán crearse normas que la sociedad acepte y ésta ejercerá su soberanía a través de tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

A efecto de comprender mejor el concepto de Estado, procederemos al análisis de cada uno de los elementos que lo integran, es decir, la población, el territorio y el gobierno.

a) Población: para Luis Moral Padilla se define como "Una comunidad integrada por seres humanos jurídicamente sujetos al Estado o, también como un conglomerado humano que vive y muere en una superficie geográfica que es regida por un poder soberano."³ De esta definición, observamos nuevamente esa sujeción de ese conglomerado humano que se asienta en una superficie geográfica determinada durante cierto tiempo, a una potestad superior

² ACOSTA ROMERO, Miguel Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, México, Ed. Porrúa, 1996, pp 48s

³ MORAL PADILLA, Luis Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, México, Ed. Mc Graw-Hill Interamericana Editores, 1997, p 16

representada por el Estado.

Asimismo, observamos que en la definición de población que venimos analizando se menciona que aquel individuo que conforma el núcleo humano, "vive y muere"; de lo anterior, desprendemos que el individuo puede nacer, crecer y morir dentro del ámbito geográfico al que pertenece o simple y sencillamente no haber nacido en él y decidir de manera voluntaria formar parte de determinado Estado y sujetarse a su régimen jurídico, siempre y cuando cumpla con las condiciones para ser admitido y que el Estado otorgue su consentimiento. De lo anteriormente dicho, desprendemos un nuevo concepto: la nacionalidad, la cual puede considerarse como "(...) el vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que un Estado constituye, según el Derecho interno y el Derecho Internacional."⁴

Por lo tanto, distinguimos que dentro de la población encontramos dos grupos: los nacionales y los extranjeros.

- Entendemos por nacionales aquellos que son mexicanos por nacimiento según lo establece el artículo 30 de la Constitución, apartado A y el artículo 1° de la Ley de Nacionalidad.⁵

Además, se consideran también nacionales, aquellos que adquieran la nacionalidad mexicana por naturalización, según el artículo 30, apartado B constitucional y artículo 7° de la Ley de

⁴ PEREZ DE LEON, Enrique. *Op. cit.* p 59

⁵ Cf. Para mayor información, checar el artículo 30, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1° de la Ley de Nacionalidad.

Nacionalidad.⁶

□ Respecto a los extranjeros, por exclusión entendemos que son extranjeros aquellos que no son nacionales, "(...) no obstante, existe un mínimo estándar de derechos que todos los Estados deben reconocer a los extranjeros que se encuentren en su territorio y que incluyen garantías y recursos legales semejantes a los que tienen sus propios nacionales (...)." Lo anterior es recogido por nuestra Constitución en su artículo 33 y cumpliendo con los principios del Derecho Internacional, la misma le otorga a los extranjeros el Derecho a las garantías individuales; sin embargo, los excluye de cualquier clase de participación en la vida política del país e incluso otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expulsar a cualquiera, cuya permanencia juzgue inconveniente, atendiendo a la potestad del Estado y a sus principios de soberanía y autodeterminación.

b) Territorio: para el Doctor García Máynez, se entiende por éste "La porción del espacio en que el Estado ejercita su poder."⁸

Del anterior concepto, se desprende que territorio es una superficie geográfica en la cual el Estado ejerce su soberanía sobre los individuos que en ella se asienten y donde ningún otro Estado podrá ejercer potestad alguna, ya que de otro modo violentaría el

⁶ Cf. Para mayor información, checar el artículo 30, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7° de la Ley de Nacionalidad.

⁷ MORAL PADILLA, Luis *Op. cit.* p. 19

⁸ *Cit. por* PEREZ DE LEON, Enrique. *Op. cit.* p. 71

principio de autodeterminación.

Debemos observar que el territorio de un Estado no solo comprende el espacio terrestre o continental, sino que además incluye el mar territorial y el espacio aéreo, lo cual queda establecido por el artículo 42 de nuestra Constitución.⁹

c) Gobierno: otro de los elementos del Estado y que a nuestro juicio es considerado como el más importante, es el gobierno, que en opinión del jurista Enrique Pérez de León es "(...) por una parte, el conjunto de autoridades que investidas de poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo."¹⁰

Claramente observamos que el gobierno es el conjunto de órganos encargados del orden público, ya que al encontrarse investidos del poder de mando, el ejercicio de dicho poder corresponde a ellos.

Es decir, el pueblo titular de la soberanía, no puede desempeñarla por sí mismo y por lo tanto ésta es delegada en la Constitución, la cual es la encargada de organizar y estructurar al Estado mexicano, creando para tal efecto los Poderes de la Unión, estableciéndose de este modo el principio de la división de poderes consagrado en el párrafo primero del artículo 49 constitucional, el cual menciona que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.", lo cual se traduce como el conjunto de órganos encargados de ejecutar la

⁹ Cf. Artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ PEREZ DE LEON. Enrique. *Op. Cit.* p. 88

voluntad del pueblo soberano consagrada en la Constitución.

Lo anterior, se comprueba al ser el mismo pueblo quién delimita el ejercicio de las atribuciones del gobierno desde el momento mismo que corresponde a éste la facultad de constituir su forma de gobierno, lo cual se contempla en el artículo 40 constitucional al mencionar que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental“.

Del precepto legal citado, convenimos en sintetizar que la forma de gobierno es republicana, al ser el jefe del Estado mexicano considerado también como jefe del gobierno y al mismo tiempo ser depositario del Poder Ejecutivo, cargo que ocupará de manera temporal y que a la vez será renovado mediante elección popular; es representativa, por corresponder al pueblo en ejercicio de su soberanía, designar representantes para que lo gobiernen; es democrática, por ser considerada ésta como el gobierno del pueblo y para el pueblo, por lo cual se le otorga a éste la libertad para participar en la vida política de su Estado, mediante el sufragio universal y, es federal, porque las entidades federativas integrantes del Estado mexicano, pierden su soberanía exterior y algunas facultades interiores a favor de la Federación por ellos creada, pero conservan para su régimen interior las facultades que no se hayan

otorgado a ésta, es decir, que ambos gobiernos contarán con poderes propios, jurisdicciones y facultades, dentro del ámbito de competencia que la propia Constitución determine.

De lo anteriormente expuesto, se deriva que a fin de que el principio de división de poderes se lleve a cabo, se hace menester dotar a cada uno de los poderes de facultades y limitarlos en el ejercicio de ellas, a efecto de que éstos puedan cumplir los fines que se le han encomendado, por lo cual en el ejercicio de sus atribuciones, estos poderes deben realizar distintas funciones, ya sea como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas. Por lo tanto, la actividad del Estado se dividirá en función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa o ejecutiva, las cuales procederemos a analizar muy someramente respecto de las dos primeras y más ampliamente a la última, por ser ésta la que nos atañe principalmente en la presente investigación.

a) Función legislativa: es la actividad del Estado que se encarga de la creación de normas jurídicas, la cual es desarrollada a nivel federal por el Congreso de la Unión, que a su vez se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; mientras que a nivel local, dicha función es desarrollada por la legislatura local, constituida ésta, solamente por una Cámara de Diputados.

Dichas normas tendrán un carácter general, obligatorio e impersonal y además tienen por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del Estado, sus relaciones con otras entidades soberanas, los derechos y obligaciones del mismo, las

relaciones de éste con los gobernados y asimismo, aquellas que se encarguen de preservar el orden jurídico, la seguridad y el progreso de la Nación.¹¹

Sin embargo, el Poder Legislativo en ocasiones realiza funciones distintas a las ya citadas, pues en la práctica los tres poderes coparticipan en el ejercicio de las funciones, por lo que el Poder Legislativo Federal desarrollará actividades administrativas, como por ejemplo, cuando la Constitución le faculta para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y realizará actividades jurisdiccionales cuando el Senado se erija en el jurado de sentencia en el juicio político en el que pudieran incurrir los servidores públicos.

b) Función jurisdiccional: el artículo 94 constitucional establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

El maestro Narciso Sánchez Gómez ¹² nos menciona que esta función se encargará de resolver conflictos entre los particulares, entre éstos y las dependencias y organismos del Estado, declarando así el derecho para mantener el orden y la vigencia del sistema jurídico. Menciona además la competencia de los Tribunales de la Federación por la materia establecida de los artículos 103 al 107 de la Constitución Federal; asimismo, también regula lo concerniente al

¹¹ Vid. SANCHEZ GOMEZ, Narciso Primer Curso de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 10

¹² Vid. Ibid p 13

juicio de amparo establecido en los artículos 103 y 107 de dicho ordenamiento, dándose las bases generales de la competencia por la materia, el procedimiento y los casos de procedencia e improcedencia de dicho juicio.

Además de sus funciones tradicionalmente encomendadas, el órgano judicial puede desempeñar funciones reglamentarias al expedir los reglamentos internos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y realizará funciones administrativas al nombrar a los titulares de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

c) Función ejecutiva o administrativa: atendiendo al artículo 80 constitucional, que nos menciona que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.", encontramos que en nuestro país se opta por el sistema unipersonal, atendiendo al sistema presidencial; por otra parte, el Ejecutivo Federal para el desarrollo de sus actividades será auxiliado por los Secretarios de Estado, quiénes serán sus colaboradores inmediatos, sin que lo anterior traiga como consecuencia que dicho ejercicio se deposite en éstos, ya que sus actos solo son en representación de aquel, siendo el único responsable constitucional de los actos del Ejecutivo, el Ejecutivo mismo.

Respecto a la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, éstas se establecerán de los artículos 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, para el Maestro Narciso Sánchez Gómez¹³, la función administrativa se entenderá como aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de administración pública al ejecutar las leyes que emite el Poder Legislativo, al hacerlas cumplir y explicar el alcance de las mismas; dichas normas serán expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las legislaturas locales para los Estados y Municipios. Asimismo, se encarga de prestar diversos servicios públicos, función que es encabezada en el ámbito federal por el Presidente de la República, en las Entidades Federativas por los Gobernadores y en los Municipios por los Presidentes Municipales. Para el desarrollo de dicha función, el Ejecutivo se apoya en la organización administrativa y paraestatal.

El artículo 89 constitucional, señala las facultades del Poder Ejecutivo Federal y que Enrique Pérez de León divide en cinco, "(...) la de promulgar leyes del Congreso, las concedidas para ejecutar dichas leyes, las facultades reglamentarias, facultades de nombramiento y remoción y las facultades de indulto."¹⁴

Por la naturaleza que representa para la presente investigación, analizaremos la fracción I de dicho precepto, por establecerse en ésta el fundamento esencial de la función administrativa, al otorgarse al Presidente de la República la facultad de reglamentación, cuando dicho precepto menciona que "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: (---) I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,

¹³ Vid. *Ibid.* p 21

¹⁴ PEREZ DE LEON, Enrique *Op. cit* p 156

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;”.

De lo anterior se desprende que:

Es obligación del Presidente de la República ejercitar la facultad reglamentaria para hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión, explicando su órbita de acción, los sujetos obligados a su cumplimiento, sus alcances y otras instituciones propias de la misma ley para que sea ejecutada y respetada fielmente; la misma facultad da pauta para que el Poder Ejecutivo cumpla sus funciones legales prestando una serie de servicios públicos y atienda las distintas demandas y necesidades sociales que reclama el pueblo.¹⁵

De lo anteriormente citado, desprendemos que dicha reglamentación debe estar sujeta solamente a las leyes que sean expedidas por el Congreso de la Unión y que el Ejecutivo Federal podrá utilizar los medios que considere necesarios para asegurar el cumplimiento de dichas leyes, para lo cual realizará la prestación de servicios públicos que redundarán en beneficio de la sociedad y que a continuación pasamos a examinar.

1.1.1. Concepto y naturaleza del servicio público.

Una vez que hemos realizado un recorrido a través de las concepciones del Estado, de los elementos que la integran, del análisis de la división de poderes y de la función que desempeñan los distintos órganos de gobierno, principalmente aquellas realizadas

¹⁵ SANCHEZ GOMEZ, Narciso Op. cit. pp. 22s

por el Poder Ejecutivo, siendo una de las principales la prestación de servicios públicos, nos es menester analizar ahora el concepto de servicio público, el cual se llevará a cabo desde un punto de vista doctrinal, legal y jurisprudencial.

a) Definición de servicio público en la doctrina: existen diversas definiciones acerca de servicio público, tanto de autores extranjeros como nacionales. Nosotros atenderemos solo a el criterio de autores nacionales por considerarlos más cercanos a nuestra realidad jurídica e idiosincrasia, por lo tanto, comenzaremos analizando el concepto que nos ofrece el padre del Derecho Administrativo en México, el Maestro Gabino Fraga que lo concibe como "Una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas que le imponga adecuación, regularidad y uniformidad."¹⁶

Del concepto anterior, observamos que solamente se menciona que es "una actividad", sin que dicho concepto especifique de que tipo se trata, pues tan solo menciona que tiende a "satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural"; asimismo, se especifica que son "prestaciones concretas e individualizadoras", es decir, que se sujetan a un ordenamiento jurídico que será adecuado al caso concreto, donde existe el principio de igualdad ante la Ley y éste solo se realizará de acuerdo a lo establecido por la propia Ley. Dicho concepto nos parece insuficiente al no mencionar quién es el prestador del servicio público, ni que clase de actividad es prestada, además de que la

¹⁶ Cit. por. *Ibid* p. 43

satisfacción de las necesidades mencionadas en dicho concepto nos parece muy breve, razón por la cual, nos parece más apropiado el concepto de Miguel Acosta Romero, el cual nos menciona que:

El servicio público en una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares.¹⁷

Del anterior concepto desprendemos los siguientes elementos:

- ☐ Es una actividad técnica, ya que se realiza por personal capacitado, con material y equipo necesario y acorde con procedimientos.
- ☐ Satisface necesidades colectivas, básicas o fundamentales, es decir, el maestro Acosta Romero al mencionar estas necesidades, nos remite a necesidades generales requeridas por un importante núcleo de la población.
- ☐ Se realizan mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. De lo anterior, se observa que el régimen jurídico del servicio público es del derecho público, ya que la organización y el control de la prestación competen al

¹⁷ Ibid p. 44

Estado, por ser éste quién instruye las normas conducentes para que el mismo sea prestado, mediante la regulación en la Ley, a efecto de que pueda prestarse en condiciones adecuadas. Además, todos los habitantes tienen derecho a la prestación del servicio, una vez que se hayan cumplido los requisitos que se establezcan en las normas conducentes, con el fin de que éste sea prestado en igualdad de condiciones y así se vea satisfecha esa necesidad de la que ha derivado la norma.

- Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares, ya sea de manera privativa, concurrente o de manera coordinada. Ponemos como ejemplo en el primer caso los servicios públicos que presta la Federación, tales como el de defensa nacional y el de seguridad pública; en el segundo, aquellos donde concurren el sector público, el social y el privado, como es el caso de la seguridad social y; en el tercer caso, será ilimitado el número de servicios públicos prestados, ya sea en la industria, el comercio, u otros servicios que la sociedad demande. Cabe destacar que los particulares pueden prestar el servicio público de manera privativa mediante la concesión.

b) Desde el punto de vista legal, la legislación mexicana nos ofrece una gran variedad en cuanto a la regulación y prestación de los servicios públicos, resaltando en dichos ordenamientos, el papel del Estado en la prestación de éstos, aunque en otros servicios,

dicha prestación correrá a cargo de los particulares, más sin embargo, no dejan de encontrarse sujetos al régimen de derecho público. Asimismo, nuestra legislación también hace alusión a aquellos considerados como de régimen mixto, es decir, aquellos donde concurren el sector público y el privado, mejor conocido como sector paraestatal.

Sin embargo, realizar un análisis detallado de cada uno de dichos servicios y la manera en como éstos se prestan, no es el propósito de la presente investigación, razón por la cual tan solo procederemos a analizar aquellos artículos constitucionales, que a nuestro juicio, son básicos para una mayor comprensión del concepto de servicio público.

Por ejemplo, el artículo 25 constitucional, que establece la rectoría del Estado en materia económica, a través del Plan Nacional de Desarrollo, establece la participación del sector público, el sector social y el sector privado como básicos para la consecución de los logros de dicho plan, según lo establecido por su párrafo tercero, que menciona "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público , el sector social y el sector privado, (...)".

Por lo que respecta al sector público, éste tendrá a su cargo de manera exclusiva la prestación de servicios considerados como estratégicos, tales como el de correos, telégrafos o electricidad. Asimismo, podrá participar por sí mismo o con el sector social y el sector privado, para impulsar y organizar los servicios de comunicación vía satélite y ferrocarriles, considerados como

prioritarios por el artículo 28 constitucional y en caso de otorgar concesiones y permisos mantendrá o establecerá el dominio de dichos servicios.¹⁸

El mismo artículo 28 en su párrafo quinto, menciona que se establecerán organismos y empresas estatales encargados de manejar aquellos servicios de carácter estratégico y prioritario, por sí, o con la concurrencia del sector social y privado. Por su parte, el décimo párrafo del mismo artículo, establece la prestación indirecta de los servicios públicos, pues en aquellos casos de interés general y de conformidad con las leyes, concesionará la prestación de dichos servicios. Finalmente, el párrafo décimo primero establece que todo servicio público deberá sujetarse a lo establecido por la Constitución y demás leyes secundarias.

Por su parte, el artículo 134 Constitucional establece que la concesión para la prestación de servicios públicos a los particulares, se adjudicará a través de la licitación pública, es decir, mediante concursos tendientes a evitar favoritismos y deshonestidad, pues siempre deberá preferirse a quién ofrezca las mejores condiciones para la prestación del servicio de que se trate.

c) En cuanto a la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos ofrece una jurisprudencia publicada por el Semanario Judicial de la Federación por la Primera Sala de la Séptima Época, que en el Tomo 8, Segunda Parte, página 33 nos dice:

¹⁸ Para una mayor información acerca de las áreas estratégicas y áreas prioritarias, Cf. Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

SERVICIOS PUBLICOS. COMPETENCIA. Las empresas de servicios públicos son, en algunos casos, verdaderos órganos del Estado, y en otros son organizaciones que actúan por medio de la concesión que el mismo estado otorga. Tratándose entonces de un servicio público concesionado y siendo dicho servicio atribuido a la Federación en los términos del artículo 73, fracción XVII de la Constitución, no cabe duda que dicho servicio queda sujeto a los poderes federales y que los delitos cometidos con motivo del funcionamiento de los servicios sean de la competencia del fuero federal, lo que se apoya en las disposiciones tanto del Código de Procedimientos Federales como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Resulta infundada la afirmación de que cuando se lesionan sólo intereses particulares, son las autoridades del fuero común las que deben conocer de los procesos relativos. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al definir los delitos federales en el artículo 41, fracción I, contempla diferentes situaciones, entre ellas: inciso e), aquéllas que la Federación sea sujeto pasivo; inciso j), todas aquéllas que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; inciso h), los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aun cuando dicho servicio esté descentralizado o concesionado; e inciso i), los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectos a la satisfacción de dicho servicio, aunque se encuentre descentralizado o concesionado; o sea, que los dos primeros incisos comprenden el caso en que se lesionan intereses de la Federación; pero los citados en último termino, comprenden también aquellas situaciones en que se trata de intereses particulares al ser concesionados, cuando se encuentran en los supuestos de los incisos h) e i). Lo anterior viene a demostrar lo falso de la afirmación de que, cuando se lesionan solo intereses de particulares, los delitos son del fuero común

Por lo tanto, podemos mencionar que las características comunes de las distintas definiciones de servicio público anteriormente citadas serán las de que siempre estará sujeto a un régimen de derecho público; la de ser prestado por el Estado en sus distintos niveles de gobierno y excepcionalmente por los

particulares mediante concesión; su finalidad será la de satisfacer las necesidades de la colectividad y; su prestación atenderá a los principios de adecuación, regulación, uniformidad e igualdad.

1.1.2 La seguridad pública como servicio público del Estado.

En primer lugar, observamos que todo servicio público emana de una necesidad de carácter general, es decir, la suma de un gran número de necesidades individuales coincidentes; en el caso de la seguridad pública podemos establecer que es la encargada de proteger la integridad física, así como los propios bienes y derechos a través de órganos del Estado facultados para ello.

Así pues, la satisfacción de la necesidad de carácter general, de seguridad pública, implica la protección de todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos, especialmente los derivados del orden público. Dicha necesidad se satisface por medio de la prestación de servicios de seguridad pública, considerado por la doctrina y por el derecho positivo, como servicio público.¹⁹

De lo anterior, se entiende que la seguridad pública es un servicio público porque satisface una necesidad de carácter general, se entiende que su prestación corre a cargo de órganos del Estado y es regulada por una ley establecida por un régimen de derecho

¹⁹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos) México, Ed Porrúa, 1995, p 417

público.

El servicio público de seguridad pública puede prestarse de diversas formas, sin embargo, podemos señalar las siguientes:

- Las de vigilancia de la vía y lugares públicos;
- Las de prevención de comisión de delitos;
- Las de colaboración en la investigación y persecución de los delitos;
- Las de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno;
- Las de mantenimiento del orden público;
- Las de prevención de desastres y siniestros;
- Las de avisos de alarma en casos graves de emergencia y;
- Las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros;

De modo que, adecuando el servicio público de seguridad pública a la definición de servicio público propuesta por el maestro Acosta Romero, encontramos que la seguridad pública es una actividad técnica, al ser un servicio prestado por instituciones policiales; éste tiende a la satisfacción de una necesidad colectiva, pues como vimos anteriormente, será el encargado de proteger la integridad física, los bienes y los derechos de la población; dicho servicio se encuentra sujeto a un régimen de derecho público, toda vez que se establece, funciona y se organiza a través de normas de carácter público; la seguridad pública también está determinada por los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, al

encontrarse ésta regulada en distintos ordenamientos jurídicos que establecen que dichos servicios serán otorgados en igualdad de condiciones para todos los usuarios y serán adecuados a las necesidades generales que vayan surgiendo dentro de la sociedad; por último, dicho servicio es una función a cargo del Estado.

Para analizar la seguridad pública como servicio público desde un punto de vista legal, nos remitiremos a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual en su artículo 2º nos menciona que:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: (---) I. Mantener el orden público; (---) II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; (---) III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; (---) IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y (---) V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Analizando el precepto legal anteriormente citado, observamos que en su parte introductoria se menciona a la seguridad pública como un servicio, quizás por entenderse ya implícito la palabra "público" en lo concerniente a la seguridad. Del mismo modo, se hace alusión al respeto a las garantías individuales, ya que el precepto legal en comento se desprende del artículo 21 constitucional encuadrado dentro de las garantías de seguridad jurídica; finalmente nos menciona que su función corresponde exclusivamente al Estado.

1.1.2.1. Concepto de seguridad pública.

Para llegar a una concepción de seguridad pública, debemos en primer lugar analizar el concepto de poder público que Narciso Sánchez Gómez concibe como "La facultad consubstancial del Estado que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de los seres humanos en un territorio determinado."²⁰

Se observa claramente en esta definición, que el Estado conforma la autoridad máxima sobre sus gobernados y es a través de los poderes del Estado, los cuales detentan el poder público en ejercicio de la soberanía delegada en éstos por el pueblo a través de la Constitución, los que llevan a cabo la función pública, a efecto de brindarle a la población seguridad, la cual está destinada a lograr una mejor convivencia, desde el momento en que se regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados y entre éstos últimos.

De la noción de poder público, pasamos a la noción de poder de policía, a efecto de poder entender el concepto de policía administrativa, pues ambas son consideradas como la manifestación legal del poder público para llevar a cabo, incluso de manera coactiva, el cumplimiento de los fines del Estado, traducidos en paz, tranquilidad y orden social.

Atendiendo a una definición etimológica y doctrinaria, transcribimos a continuación el concepto de policía del Doctor Acosta

²⁰ SANCHEZ GOMEZ, Narciso Segundo Curso de Derecho Administrativo México, Ed Porrúa, 1998, p 322

Romero, a fin de brindar una mejor idea de dicho concepto:

Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden y vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. Así encontraríamos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.²¹

De la noción transcrita, observamos que en términos etimológicos y doctrinales, la policía se encarga en primer lugar de vigilar el orden y cumplimiento del derecho a través de cuerpos de seguridad pública, que además son los encargados de velar por la seguridad, salubridad y tranquilidad de una sociedad determinada asentada dentro de un Estado.

Ahora observamos que policía administrativa es la actividad encargada de ejercitar el poder de policía, abarcando ésta diversos órganos de la administración pública y del Estado, los cuales se encargarán de prevenir infracciones y de sancionar aquellas faltas que sean contrarias a derecho; por lo tanto, existirán diversos tipos de policía, tales como, la fiscal, la forestal, la militar, la bancaria, la

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo 2a ed México, Ed Porrúa, 1993, p. 812

judicial, la preventiva, la ecológica, la auxiliar, la sanitaria, etcétera.

Por lo tanto, remitiéndonos al punto anterior en el que se analizó a la seguridad pública como un servicio público y al estudio del presente punto, en el cual se han analizado los conceptos de policía, podemos citar a continuación un concepto de seguridad pública como servicio público, que a la letra dice:

El servicio público de seguridad pública, es la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de los gobernados, de preservar su integridad física, moral y patrimonial, mediante la debida protección, tanto de sus personas, como de sus bienes y derechos, especialmente los derivados del orden público, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, permanentemente debe ser asegurado, regulado y controlado por la autoridad mediante el ejercicio del poder de policía, con sujeción a un variable régimen de derecho público.²²

Del concepto anterior, se observa nuevamente que la seguridad pública es considerada como un servicio público desde el momento en que nace una necesidad de carácter colectivo que justifique la prestación de dicho servicio, el cual estará a cargo del Estado y se encargará de preservar la integridad física, moral y patrimonial de los gobernados. Dicha prestación se debe encontrar regulada dentro de diversas normas de carácter público, tendientes a otorgar al gobernado la seguridad de que su persona, sus bienes y sus derechos, se encuentran protegidos por la Ley en caso de que éstos sufran ataques violentos y si llegarán a producirse, la

²² FERNANDEZ RUIZ, Jorge *Op. Cit* pp 418s

propia Ley asegura su reparación.

1.1.2.2. Naturaleza jurídica de la seguridad pública.

Para descifrar la naturaleza jurídica de la seguridad pública, es necesario descubrir sus características básicas y de este modo comprender su objeto, razón de ser y la finalidad de la misma.

Como hemos visto, el poder de policía consiste básicamente en proteger y garantizar el interés general de la población, consiguiéndose lo anterior a través de normas de carácter general, obligatorias y coercibles, las cuales se encargarán de regir a la sociedad en su conjunto. Dicho poder tiene la autoridad necesaria para que de manera coactiva ejecute su función en el caso de la violación a las normas jurídicas establecidas.

Además, no debemos olvidarnos de que dada su naturaleza jurídica, la policía es una institución oficial que cuenta con la suficiente autoridad, traducida en vigilancia y mando, para hacer cumplir el orden público y las relaciones entre el Estado y sus súbditos, además de las relaciones entre éstos últimos.

De modo que, en el caso de la seguridad pública debemos observar que ésta se encargará de la preservación del orden público de cualquier Entidad Federativa, Municipio o capital del mundo, previniendo perturbaciones en el ámbito social provenientes de riesgos y calamidades, ya sea por acontecimientos naturales o por hechos del hombre.

Por lo tanto, la seguridad pública es un servicio público a cargo

de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, la cual estará representada por instituciones de carácter policial y que en el caso del Distrito Federal estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo estudio realizaremos más adelante.²³

Sin embargo, es necesario realizar en primer lugar el análisis del Distrito Federal, a fin de conocer su historia, su naturaleza jurídica y el marco legal vigente, con el propósito de que podamos abarcar con posterioridad la problemática existente, que en materia de seguridad pública se presenta en el mismo.

1.2. El Distrito Federal como Entidad Federativa.

A continuación, realizaremos un análisis del Distrito Federal, que es conocido también con el nombre de Ciudad de México y que tiene la peculiaridad de ser al mismo tiempo sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho estudio nos resulta de gran importancia en la presente investigación, por ser el Distrito Federal la porción territorial en la cual se aplican las políticas de seguridad pública, que en los últimos años han provocado caos y desorden y cuyas causas examinaremos más adelante. Por lo pronto, realizaremos un bosquejo histórico del Distrito Federal a través del tiempo.

²³ Vid. Infra. Apartado 2.1.2 pp 70-72 de la obra que se lee.

Menciona la tradición que en el año de 1325 fue fundada la capital del imperio mexicana, la famosa México Tenochtitlan, ciudad que con el tiempo llegó a convertirse en el centro político, económico cultural y religioso de Mesoamerica. Hacia el año de 1521, la hermosa metrópoli fue destruida por los conquistadores españoles después de heroica defensa y sobre sus ruinas fue edificada la capital del Virreinato de la Nueva España, la cual durante tres siglos fue la base política, religiosa y administrativa de la metrópoli, instituyéndose para el gobierno de ésta el régimen municipal que se encontraba representado por un Cabildo.

En 1824, consumada la independencia de México, la primer Constitución Federal, similar en gran parte a la de los Estados Unidos de América, estableció la necesidad de constituir una sede para los Poderes de la Unión, por lo que a imitación del Distrito de Columbia en los Estados Unidos, se decidió que la antigua capital indígena y virreinal se convirtiera en el Distrito Federal y de que fuera ésta la que albergara los poderes federales, por ser considerada ésta desde tiempo atrás, como el centro tradicional del país; para tal efecto, el gobierno del Distrito Federal quedó bajo la jurisdicción del gobierno general, aunque se establecía que los pueblos comprendidos dentro de éste se constituirían en Municipios y que los Ayuntamientos serían electos mediante sufragio.

Para 1836, se sustituye el sistema federal por el centralista y desaparece el Distrito Federal, incorporándose éste al Departamento de México; sin embargo, en 1847 reasume su vigencia la Constitución de 1824 y reaparece el Distrito Federal, donde ahora los

ciudadanos tenían el derecho al voto en la elección del Presidente de la República, así como a dos Senadores que los representarían al igual que los Estados de la Unión, ante la Federación.

Es hasta 1854, durante la última república centralista, donde se fijan los límites del entonces Distrito de México, límites que una vez reinstaurado el régimen federal serán los mismos con que contará el Distrito Federal y que a la fecha siguen siendo los mismos.

La Constitución liberal de 1857 establecía que podría erigirse el Estado del Valle de México comprendiendo los límites que ocupaba el Distrito Federal, siempre que cambiarán de residencia los Poderes de la Unión y al mismo tiempo otorgaba a sus habitantes el derecho de elegir popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, avances que resultaron muy significativos en aquella época, aunque el Distrito Federal siguió careciendo de un gobierno propio electo por sus habitantes.

En 1903, y basándose en lo anterior, una ley orgánica se encarga de reglamentar la administración política y administrativa del Distrito Federal y se considera a éste como parte integrante de la Federación y además es dividido en trece municipios, los cuales se encontraban bajo la autoridad de un prefecto político nombrado por el Presidente de la República.

En la Constitución de 1917 se establece en el artículo 73, fracción VI, la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal al Congreso de la Unión, además de que siguen siendo respetadas las divisiones municipales señaladas con anterioridad; sin embargo, el presidente Carranza consigue al año siguiente que se

prive del derecho de elección popular directa al Ayuntamiento de la municipalidad de México, con lo cual quedaba en condiciones de inferioridad política respecto a las demás entidades federativas y territorios federales, al no gozar del régimen del Municipio Libre. Para justificar lo anterior, las autoridades federales argumentaron que la coexistencia entre los poderes locales y federales dentro de un mismo territorio ocasionaría alteraciones y conflictos entre ambos.

Para 1928, es reformado el artículo 73, fracción VI constitucional, desapareciendo de manera definitiva a los municipios y asignando el gobierno de esta entidad al Presidente de la Republica, estableciéndose a partir de entonces las siguientes características:

- El Poder Legislativo en el Distrito Federal quedaba a cargo del Congreso General.
- El Poder Ejecutivo estaba a cargo de un Jefe de Departamento nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.
- El Poder Judicial estaba a cargo de un Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados eran nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en los recesos de ésta.

En 1987 se llevo a cabo una reforma constitucional, a efecto de ampliar los reducidos espacios de participación política en la capital mexicana y con tal motivo se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la cual consta de 66 integrantes, siendo 40 de

ellos electos según el principio de mayoría relativa y los 26 restantes bajo el principio de representación proporcional, los cuales son electos de manera directa por los ciudadanos. Aunque al principio no dispuso de atribuciones legislativas propiamente dichas, sino que solamente dictaba bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias, existía también la posibilidad de proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, de recibir los informes trimestrales que debían rendir las autoridades administrativas de la entidad, de citar a los servidores públicos para que informaran sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras, de convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas de interés para el Distrito Federal, de aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que formulara el Presidente de la República y de iniciar ante el Congreso de la Unión el procedimiento para la expedición de leyes o decretos en las materias relativas al Distrito Federal.

Visto desde este punto de vista, podemos concluir que el Distrito Federal ha sido considerado tradicionalmente como un mero instrumento de control de acciones a cargo de los poderes federales y no es sino hasta las reformas constitucionales de 1993 y 1996 que fueron las encargadas de suprimir la reglamentación contemplada en el artículo 73 fracción VI, en el que se crea un ordenamiento específico que regula la organización constitucional de esta entidad, cuyas bases son encontradas en el artículo 122 constitucional. Del mismo modo, al ser reformado el artículo 44 de nuestra Constitución, nos es posible establecer ahora de manera clara, la identidad de

nuestra ciudad capital, por lo que ahora estamos en posibilidad de analizar la naturaleza del Distrito Federal, lo cual haremos en los apartados siguientes.

1.2.1. Naturaleza jurídica del Distrito Federal.

En primer lugar, observamos que el Distrito Federal es considerado como una Entidad Federativa según el artículo 42 fracción I constitucional, que menciona: "El territorio nacional comprende: (---) I El de las partes integrantes de la Federación; ". Del mismo modo, el artículo 43 establece que "Las partes integrantes de la Federación son (...) y el Distrito Federal." Además de que el artículo 44 del mismo ordenamiento nos dice que:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Lo anterior viene a ser confirmado por el párrafo primero del artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al establecer que:

"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos
El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad

jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.”

Además, el artículo 122 constitucional refuerza lo anteriormente señalado cuando establece en su primer párrafo que “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de éste artículo.”

De modo que, una vez expuestos los fundamentos legales concernientes a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, coincidimos con el maestro Acosta Romero ²⁴ en afirmar que como Entidad Federativa, el Distrito Federal cuenta con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los Estados y de los Municipios, además de contar como cualquier Entidad Federativa con una población, un territorio y un gobierno, contando asimismo, con un régimen patrimonial, presupuestario y financiero independiente de la Federación.

Por otra parte, observamos que el Distrito Federal es sede de los Poderes de la Unión, y después de numerosas discusiones y acalorados debates, se decidió que por cuestiones históricas, económicas y militares, fuese la ciudad de México el centro de la vida política nacional y además, ciudad capital de los Estados Unidos

²⁴ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo 12a ed México, Ed Porrúa, 1995, pp 318s

Mexicanos.

Asimismo, es digno de comentar, los diversos términos jurídicos que han sido aplicables a través de la historia al Distrito Federal, los cuales van desde capital imperial del pueblo mexicana; pasando por 407 años de vida municipal comprendidos entre 1521 a 1928; Departamento Administrativo de 1928 a 1997 y ahora Entidad Federativa, la cual consideramos como tal, pero con reservas, al no aplicarse al Distrito Federal las reglas comunes aplicables a dichos entes de derecho público por el artículo 124 Constitucional y que será el tema de análisis de nuestro siguiente apartado.

1.2.1.1. Naturaleza constitucional.

En el apartado anterior, señalamos que el Distrito Federal no es solo sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido en el artículo 44 constitucional, sino que además, desde un punto de vista jurídico, es una Entidad Federativa con personalidad jurídica, la cual le es atribuida por el derecho fundamental por considerarse que goza de capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones ante el Estado federal, las demás entidades federativas integrantes de la Federación y ante los sujetos físicos y morales que actúan como subordinados de éste. Al ser considerado como persona moral de derecho público e integrante del Estado federal, por consiguiente, contará también con todos los

elementos estatales que mencionamos antes²⁵, es decir, población, territorio y gobierno.

Si bien, cabe destacar que el elemento humano asentado en el Distrito Federal es considerado como habitante del Estado miembro de la Federación y al mismo tiempo, forma también parte de la población del Estado federal y se encuentra en una situación de igualdad dentro de éste, respecto al de las demás entidades federativas.

En cuanto al territorio, hemos observado también en el apartado precedente, que el artículo 44 constitucional lo menciona, sin embargo, para conocer los límites del Distrito Federal, es menester remontarnos a los decretos congresionales del 15 y 17 de diciembre de 1898, mismos que están basados en aquellos fijados en el año de 1854 y que son ratificados por nuestra Constitución General vigente y que actualmente son delimitados por el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁶

Debemos de considerar que el territorio también es el ámbito donde cada Entidad Federativa ejerce su imperio, es decir, qué está realizará actos de autoridad con carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, a través de los órganos de gobierno establecidos para tal efecto por la Constitución y leyes particulares dentro de su ámbito de competencia, sujetándose de este modo a los artículos 40 y 41 Constitucionales.²⁷

²⁵ Vid. Supra. Apartado 1.1. pp. 12-17 de la obra que se lee

²⁶ Para mayor información al respecto. Cf. Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

²⁷ Vid. Supra. Apartado 1.1. pp. 16s de la obra que se lee

El imperio de los actos de autoridad de una Entidad Federativa dentro de su territorio, solo opera a través de leyes, según lo establece el artículo 121 fracción I al mencionar que “Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;”. Sin embargo, el Maestro Burgoa Orihuela menciona que “(...) en lo que atañe a los actos administrativos, judiciales y del estado civil de las personas rige el principio de la extraterritorialidad (...)”²⁸ Lo anterior, según lo establecido por la totalidad del mismo artículo 121 a excepción de su fracción I²⁹.

Cabe destacar que, al ser consideradas las entidades federativas como libres y soberanas hacia su interior, detentarán por lo tanto autonomía política, es decir, la atribución de darse sus propias constituciones, siempre y cuando éstas no contravengan los principios declarados en la Constitución Federal; por lo tanto, la autonomía de una Entidad Federativa, es aquella que le otorga la capacidad para autodeterminarse y autodelimitarse desde el momento en que éstas elaboran su Constitución. Sin embargo, dichas autoridades no pueden ejercer soberanía plena al tener que ajustarse a la injerencia exterior de la Constitución Federal y al mismo tiempo quedar subordinada ante ésta. De ahí que se establezca el principio de la supremacía constitucional, el cual se encuentra plasmado en el artículo 133 de nuestro Código Fundamental, que a la letra dice:

²⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. 11a. ed. México. Ed. Porrúa. 1997, pp. 898s

²⁹ Cf. Artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Por lo tanto, una vez establecida una Constitución propia en cada Entidad Federativa, ésta también se encargará de crear y organizar los órganos de gobierno de carácter local, los cuales ejercerán el poder público en cada entidad, traducido éste en actos de autoridad legislativos, ejecutivos y judiciales a través de la función pública desarrollada por cada uno de ellos. Sin embargo, los gobiernos locales, en el ejercicio de sus atribuciones, tendrán que sujetarse a la competencia para ellos reservada por la Constitución Federal, la cual en su artículo 124 establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Además de esto, los gobiernos locales no podrán transgredir ninguna prohibición o limitación constitucional, algunas de las cuales se encuentran en el artículo 55, fracción V; artículo 73, fracción IX; artículo 117 y artículo 118 de la Constitución.³⁰

Por otra parte, la misma Constitución Federal impone a las entidades federativas diversas obligaciones, destacando aquellas referentes a su organización política y administrativa, las cuales

³⁰ Cf. Artículo 55, fracción V, Artículo 73, Fracción IX, Artículo 117 y Artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

deberán sujetarse al sistema federal y al sistema municipal. Por lo tanto, el artículo 115 en su primer párrafo establece que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (...).”

A su vez, el párrafo primero del artículo 116 establece que “ El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

Otras obligaciones que tendrán que cumplir las entidades federativas, serán aquellas referentes al tratamiento de menores, a las obligaciones políticas, las de colaboración en materia penal, las de incompatibilidad de cargos de elección ciudadana, los cuales se encuentran plasmados por nuestra Constitución en los artículos 18; 36 fracción IV; 119 y 125 respectivamente.³¹

Por lo tanto, al ser el Distrito Federal considerado como Entidad Federativa, se entiende que es parte integrante de la Federación y de que su territorio será la jurisdicción en la cual única y exclusivamente pueden tener aplicación y ejecución los actos de sus órganos de gobierno. Asimismo, el Distrito Federal observa las prohibiciones y limitaciones de competencia que la Constitución Federal le impone, así como cumple con las obligaciones que la misma le fija.

³¹ Cf. Artículo 18, 36, fracción IV, 119 y 125 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Una vez analizada la naturaleza jurídica y constitucional del Distrito Federal, se hace necesario proceder al análisis del régimen legal aplicable a éste, a fin de comprender la importancia y verdadero alcance de las reformas de 1993 y 1996, así como uno de los problemas que ha acarreado la mala elaboración de éstas.

1.2.1.2. Régimen legal aplicable al Distrito Federal.

Como se ha mencionado anteriormente, al no contar el Distrito Federal con una Constitución propia, le era aplicable la fracción VI del artículo 73 constitucional, siendo éstas las bases para que el Congreso de la Unión legislará en todo lo relativo al Distrito Federal.

Con la derogación de la fracción VI del artículo 73 se establecen las nuevas bases constitucionales para el Distrito Federal en el texto del artículo 122, cambiándose asimismo, el nombre del título quinto de la Constitución, el cual se denomina ahora "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal."

Dicho artículo establece en su párrafo primero que el gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de la propia entidad por lo que "(...) resulta que formalmente existen seis órganos de gobierno con potestad para ejercer atribuciones en el Distrito Federal duplicándose los tres órganos a los que se refiere el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional

(...).”³² De lo anterior, observamos que simplemente se trata de la existencia de una distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Las autoridades locales del Distrito Federal serán la Asamblea Legislativa en quién se depositará el Poder Legislativo de la entidad; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quién es el Titular de la administración pública de la entidad y depositario del Poder Ejecutivo al mismo tiempo y finalmente el Tribunal Superior de Justicia, el cual será el encargado de la función jurisdiccional de la entidad en materia civil, mercantil y penal que se encuentren dentro de su competencia, es decir, en aquellos casos que no correspondan al orden federal ni a los tribunales de los Estados.

Cabe hacer mención que, a semejanza del Poder Judicial de la Federación, en el Distrito Federal existe un Consejo de la Judicatura; por otra parte, la justicia laboral se encuentra encomendada a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la función jurisdiccional del orden administrativo, se encontrará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En cuanto a las atribuciones del Congreso de la Unión, destaca lo establecido por el inciso A, fracción I del artículo 122 constitucional que establece “Legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;”

Asimismo, la fracción II del mismo inciso del artículo en comento establece que corresponde al Congreso de la Unión

³² SANCHEZ BRINGAS, Enrique Derecho Constitucional 4a. ed México, Ed. Porrúa, 1999, p. 526

“Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;”. Dicho documento contiene las bases con las cuales se organiza la estructura interna del Distrito Federal y es similar a las demás constituciones políticas de los Estados, sin embargo,

“(…) La Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales, en la circunstancia que estos tienen la facultad Constituyente, es decir, pueden reformar sus Constituciones e inclusive expedir otras, en tanto que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión.”³³

El 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; su contenido precisa qué le compete a los poderes federales respecto al Distrito Federal y qué a los órganos locales, esto es, la manera en que concurren ambos en el Distrito Federal.

Como hemos venido comentando, se han limitado considerablemente las atribuciones del Ejecutivo Federal, sin embargo, sobresalen aquellas que establecen el de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo tocante al Distrito Federal; proponer al Senado quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuando éste sea removido del cargo por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente según sea el caso; enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del

³³ *Ibid* p 527

Distrito Federal cuando el Jefe de Gobierno lo formule y lo someta a su consideración; disponer lo necesario, a través de reglamentos, acuerdos y ordenes para que las leyes emanadas del Congreso de la Unión que vayan dirigidos al Distrito Federal tengan aplicación y ejercer el mando de la fuerza pública en esta entidad.

Con respecto al Poder Judicial de la Federación, éste se encargará, a través del Tribunal Electoral, de resolver las impugnaciones de los actos de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver los procedimientos electorales, siempre que el resultado sea determinante en el proceso electoral; también compete al Poder Judicial Federal resolver controversias constitucionales cuando el Distrito Federal sea parte, ya sea ante la Federación, otra Entidad Federativa o algún Municipio; asimismo, puede conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad cuando el Distrito Federal se vea involucrado. Lo anterior está dispuesto por los artículos 99, fracción IV, y 105 fracción I y II constitucionales respectivamente.³⁴

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, su composición es igual a la de la antigua Asamblea de Representantes.³⁵ Los requisitos para ser representante de ésta son los mismos que la Constitución exige para los Diputados Federales al igual que las reglas para el desempeño del cargo, contenidos en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77 de nuestra Constitución General.³⁶

³⁴ Cf. Artículo 99, fracción IV y Artículo 105 fracción I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ Vid. *Supra* Apartado 1.2 pp 38s de la obra que se lee

³⁶ Cf. Artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Existen dos periodos anuales de sesiones, comenzando el primero el 17 de septiembre, pudiendo prolongarse hasta el 31 de diciembre y el segundo del 15 de marzo al 30 de abril. En los recesos de la Asamblea Legislativa, funciona la Comisión de Gobierno, la cual puede expedir la convocatoria a sesiones extraordinarias a petición de la mayoría de los integrantes.

La Asamblea puede desarrollar facultades legislativas y materiales, careciendo de facultades jurisdiccionales, al no estar facultada para conocer de juicios políticos.

Un ejemplo de sus facultades administrativas, serán las de nombramiento; lo anterior se da cuando nombra a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno.

A diferencia de la anterior Asamblea de Representantes, la Asamblea Legislativa si cuenta con funciones legislativas propiamente dichas, sobresaliendo la facultad de legislar en cuanto a su organización interna y de expedir leyes en las siguientes materias:

1. Tributarias: por ejemplo cuando expide la Ley de Ingresos del Distrito Federal;
2. Electorales: al expedir las leyes que rigen las elecciones locales en el Distrito Federal
3. De desarrollo y fomento económico: legisla en materia de planeación para el desarrollo urbano, protección ecológica, vivienda, estacionamientos, etcétera;
4. De justicia: puede legislar en materia civil, penal, defensoría de

oficio, notariado, etcétera;

- De previsión social: se pueden expedir leyes relativas a la salud pública, asistencia social y previsión comunitaria;
- De servicios públicos: al regular su prestación y concesión.

En cuanto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será electo por votación universal, libre, directa y secreta; durará en su encargo seis años y podrá ser removido por el Senado, o en el receso de éste por la Comisión Permanente, al considerar que existen causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público de la Entidad Federativa. En caso de renuncia o impedimento para que el Jefe de Gobierno desempeñe el cargo, corresponderá a la Asamblea Legislativa designar al sustituto para que concluya el periodo.

Entre sus facultades más importantes están las de cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; las de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su estricta observancia; la de presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea Legislativa; las de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, con excepción del Secretario de Seguridad Pública, cuya designación corresponde al Ejecutivo Federal a propuesta del Jefe de Gobierno ³⁷ y su remoción podrá corresponder al Ejecutivo Federal, ya sea de manera libre o a petición del Jefe de Gobierno y; ejercer funciones de dirección de los servicios de

³⁷ Vid. *Infra*. Apartado 2.2.2.1 pp 87s de la obra que se lee.

seguridad pública.

No debemos dejar de mencionar que el Distrito Federal se encuentra dividido en 16 demarcaciones territoriales, denominados Delegaciones, los cuales son órganos administrativos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales contarán con autonomía funcional para ejercer competencias, estando a cargo de los denominados Jefes Delegacionales, los cuales a partir del 02 de julio del 2000 son electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de los artículos 104 al 114.³⁸

Con lo anterior, según nos explica el maestro Sánchez Bringas se pretende "(...) lograr que en cada demarcación territorial del Distrito Federal, se integren figuras jurídicas muy semejantes a los Ayuntamientos que fueron suprimidos con motivo de las reformas constitucionales de 1928 (...)."³⁹

Por lo tanto, el régimen jurídico del Distrito Federal está constituido por las bases constitucionales contenidas en el artículo 122, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el conjunto de leyes promulgadas por el Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes y la Asamblea Legislativa aplicables al Distrito Federal.

Podemos concluir diciendo que a partir de las reformas ya comentadas, el Distrito Federal cuenta con órganos de gobierno

³⁸ Cf. Artículos 104-114 del Estatuto de Gobierno de Distrito Federal.

³⁹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique *Op. cit.* p 539

representativos y democráticos, ya que se elige al Jefe de Gobierno y a los Diputados de la Asamblea Legislativa de manera universal, libre, directa y secreta; por otra parte, los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia son realizados por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno.

Pese a todo esto, el Distrito Federal no puede ser considerado como una Entidad Federativa por carecer de facultades para autodelimitarse y autodeterminarse plenamente, ya que no cuenta con una Constitución propia sino con un Estatuto de Gobierno, mismo que es elaborado por el Congreso de la Unión y no por su legislatura local. Asimismo, la base territorial y la estructura política y administrativa en el Distrito Federal no es el Municipio Libre, sino órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal denominados Delegaciones.

De este modo, es fácil advertir por lo hasta aquí expuesto, que los supuestos conflictos de competencia que pudieran presentarse entre poderes locales y federales, han colocado al Distrito Federal en una situación de inferioridad política respecto a las demás Estados y del mismo modo, han limitado el desarrollo de éste para poder constituirse en una Entidad Federativa real, pues si bien es cierto que se han logrado avances significativos al dotar de representantes populares al Distrito Federal y otorgar facultades legislativas a su Asamblea Legislativa, también es muy cierto que al carecer éste de un ordenamiento propio es fácil que la Federación al legislar en lo concerniente a su Estatuto, siga imponiendo condiciones políticas que le favorezcan, creando de este modo los conflictos de

competencia que en un inicio se pretendían evitar.

Un claro ejemplo de lo mencionado anteriormente, es el servicio de seguridad pública, pues al ser depositado el mando de ésta en el Ejecutivo Federal y no en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (el cual simple y sencillamente ejerce facultades de dirección), se hace muy difícil la concurrencia de facultades entre ambos, pues al pertenecer ambas autoridades a distintos partidos políticos (como sucede al momento de redactar esta tesis) cada uno de ellos actuará conforme a intereses partidarios; por lo tanto, los temas de estudio en nuestro siguiente capítulo serán en primer lugar, el análisis de la estructura del servicio de seguridad pública y en segundo el conflicto de competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

- 2.1 Marco legal de la estructura del servicio de seguridad pública.
 - 2.1.1 Estructura constitucional del servicio de seguridad pública.
 - 2.1.2 Estructura del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal.
- 2.2 Marco legal de la seguridad pública en el Distrito Federal.
 - 2.2.1 Competencias constitucionales.
 - 2.2.1.1 Competencias federales.
 - 2.2.1.2 Competencias locales.
 - 2.2.2 Competencias legales secundarias.
 - 2.2.2.1 Competencia federal.
 - 2.2.2.2 Competencia local.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 Marco legal de la estructura del servicio de seguridad pública.

Durante el presente capitulo, procederemos a analizar el servicio de seguridad pública en el Distrito Federal, a fin de comprender la problemática existente entre los dos niveles de gobierno, que por disposición constitucional existen en dicha entidad.⁴⁰

Sin embargo, antes de iniciar el estudio de dicho análisis, se hace necesario en primer termino, conocer la manera en que se organiza la seguridad pública en el ámbito nacional, así como los alcances de la misma; lo anterior, con el fin de contar con una referencia clara y precisa, que nos lleve a una más fácil comprensión de la estructura del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal y posteriormente al de la problemática existente.

Debido a lo anterior, se analizarán las disposiciones legales, tanto las constitucionales como las locales, que contemplan dicha estructura, las cuales son explicadas a continuación.

⁴⁰ Vid. Supra Apartado 1.2.1.2 pp 47s de la obra que se lee.

2.1.1. Estructura constitucional del servicio de seguridad pública.

A efecto de una mayor comprensión del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal, nos es menester conocer antes de iniciar su estudio, el análisis de los preceptos legales que hacen alusión a la seguridad pública dentro del orden federal.

Por lo tanto, tomaremos como punto de partida el artículo 21 constitucional, por encontrarse en éste el fundamento constitucional de la seguridad pública. Cabe hacer mención que dicho precepto fue reformado el 31 de Diciembre de 1994, adicionándole los párrafos quinto y sexto que a la letra dicen:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (---) La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De lo anterior, se observa que a partir de las reformas, la seguridad pública es un servicio que estará a cargo de los distintos niveles de gobierno, estableciéndose la obligación por parte de éstos, de velar por la seguridad de sus gobernados. De modo que, para conseguir lo anteriormente expuesto, se hace necesario que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En

este sentido, se contempla la obligación de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A decir del maestro Saúl Lara Espinosa,⁴¹ la inexistencia de políticas y acciones homogéneas en materia de seguridad pública, así como la falta de coordinación y delimitación de funciones de los cuerpos policíacos, motivaron al constituyente permanente a buscar mecanismos que garantizarán la seguridad pública, estableciéndose para tal efecto, un mayor control de la sociedad a los cuerpos policíacos, al elevar a rango constitucional la profesionalización de las diversas policías, al mencionarse dentro de dicho precepto los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, estableciéndose como consecuencia, la creación de criterios de ingreso, selección, promoción y permanencia de los servidores públicos que integran las fuerzas de seguridad pública; asimismo, se eleva a mandato constitucional el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De este modo y en atención de los últimos párrafos del artículo 21 constitucional, a iniciativa del Presidente de la República, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se sometió a la consideración del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue aprobada y publicada en el Diario

⁴¹ Vid. LARA ESPINOSA, Saúl Las Garantías Constitucionales en Materia Penal. 2a ed. México, Ed. Porrúa, 1999, pp 326s

Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

Por lo tanto, dicha Ley se convierte en la Ley reglamentaria de los dos últimos párrafos del artículo 21 constitucional, tal como lo establece su artículo 1º, al mencionar que:

La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Asimismo, dicha ley menciona de manera análoga los propósitos del artículo 21 constitucional al disponer como objetivos los de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Estos fines a su parecer, se alcanzarán mediante la prevención, la persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor a través de las autoridades competentes. Se afirma que el Estado combatirá las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, al desarrollar políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos e induzcan el respeto a la legalidad.⁴²

Por otra parte, establece la elaboración de convenios entre las diversas partes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto

⁴² Cf. Artículo 2º de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

de emprender acciones que incidan en sus diversos ámbitos de competencia. Por otra parte, establece los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez de los cuerpos policíacos, establecidos por el artículo 21 constitucional. Cabe destacar que el ordenamiento en comento establecerá un Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública y finalmente se establecen mecanismos para la participación ciudadana en la planeación y supervisión de la seguridad pública.⁴³

Sin embargo, consideramos que no es necesario un análisis total de la ley en comento, por lo cual solo hemos mencionado aquellos preceptos en los que se plasman aquellos objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales se encuentran perfectamente sintetizados dentro de su Título Primero, denominado Disposiciones Generales.

Más no podemos pasar por alto, el último párrafo del artículo 3º de dicha ley, ya que en éste se establecen las partes integrantes de la seguridad pública, al mencionarse que:

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley

⁴³ Cf. Artículos 4,6,7 y 8 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Del precepto anterior, podemos observar que se hace referencia mayormente al aspecto penal de la función de seguridad pública, omitiendo la prevención de desastres, las acciones de rescate y socorro en caso de emergencias y siniestros, así como las de albergue y atención a la población después de ocurridas las contingencias, situaciones que, como ya hemos visto con anterioridad,⁴⁴ también se encuentran considerados dentro del servicio de seguridad pública. Lo anterior, quizás se debe a la proliferación de la delincuencia que comenzó a extenderse en el país durante la pasada década, lo cual hizo necesario la creación de nuevas estrategias y mecanismos a fin de crear condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia, así como una amplia revisión del marco legal y las disposiciones aplicables, motivo por el cual, durante las consultas populares realizadas con el fin de integrar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,⁴⁵ en lo tocante a la seguridad pública se abordaron los temas de la seguridad pública como derecho de los habitantes; el sistema de seguridad pública; profesionalización de los cuerpo policiales preventivos; revaloración y dignificación del policía, sistema nacional de información policial y; prestación de servicios de seguridad pública por particulares.

Pero volviendo al análisis del artículo a que se ha hecho referencia, observamos que en dicha función se involucra a todo el

⁴⁴ Vid. Supra Apartado I 1 2 pp 29s de la obra que se lee.

⁴⁵ El 31 de Mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto del Ejecutivo Federal por el que se promulga el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo Capítulo 2° "Por un Estado de Derecho y un País de Leyes" establece la necesidad de consolidar en México un verdadero y efectivo estado de derecho

sistema penal, a saber, la policía, los tribunales y los responsables de la ejecución penal.

Dentro de la policía, como vimos antes, cuando hablamos de policía administrativa,⁴⁶ existen diversos tipos, sin embargo, el artículo en análisis menciona a la policía preventiva, la cual se debe entender lisa y llanamente como aquella encargada de la prevención de delitos y la cual será objeto de un análisis más detallado en nuestro siguiente apartado cuando se haga referencia a la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Por su parte, el Ministerio Público, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 21, al establecer que "(...) La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. (...)". Dicha institución tiene el llamado monopolio del ejercicio de la acción penal y su control por vía jurisdiccional, lo cual representa un problema, que a decir del Maestro Saúl Lara Espinosa radica en "(...) la imposibilidad jurídica que tiene la víctima o el ofendido del delito, de poner directamente en actividad la función jurisdiccional en materia de persecución de hechos criminosos, ya que el único facultado para ello es el Ministerio Público."⁴⁷ Sin embargo, nosotros consideramos que el ejercicio de la acción penal debe ser competencia exclusiva de dicha institución, ya que ésta actúa en representación de la sociedad y no de los particulares. Por otra parte, la policía administrativa encargada

⁴⁶ Vid. Supra Apartado 1.1.2.1 pp 32s de la obra que se lee.

⁴⁷ LARA ESPINOSA, Saúl. Op. Cit. p 319

de auxiliar al Ministerio Público se denomina Policía Judicial.

Cabe destacar que de la lectura del artículo en comento, se hace mención a las funciones de impartición de justicia, las cuales estarán a cargo de tribunales previamente establecidos para tal efecto, siendo ellos los únicos encargados de la administración de justicia, ya que el artículo 17 en su primer párrafo menciona la prohibición expresa de que la justicia sea realizada por particulares, al mencionar que “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.”

Asimismo, el artículo 21 en su primer párrafo faculta a dichos órganos para que en el ejercicio de sus atribuciones, impongan sanciones penales, excluyendo a cualquier otra autoridad para realizar dichos actos al establecerse que “La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. (...)”

Esos actos de imperio de la autoridad judicial son denominados sentencias, las cuales deberán dictarse cumpliendo con los requisitos de forma y de fondo que se exigen en un juicio, según lo establecido por el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo que a la letra dice:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho

Por otra parte, también menciona como partes integrantes de la

función de seguridad pública a los responsables de prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores.

En los dos primeros casos, se encuentra su fundamento legal en el primer párrafo del artículo 18 constitucional, cuando nos menciona que " Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de penas y estarán completamente separados."

De lo anterior, desprendemos que se entiende por prisión preventiva, al sitio que albergará al procesado mientras dure el juicio y se dicte sentencia; por lo tanto, una vez dictada la sentencia, el sentenciado deberá extinguir su pena en otro lugar, hecho que no sucede la mayoría de las veces, ya que debido a la sobrepoblación en los diversos penales del país, así como a la corrupción e impunidad operante en los mismos, el precepto constitucional antes citado, es violado continuamente.

Respecto al tratamiento de menores infractores, el artículo 18 en su cuarto párrafo recoge el fundamento legal de las instituciones encargadas de dicha función, ya que menciona que " La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores."

Finalmente se menciona a los responsables de las instalaciones y servicios estratégicos del país y las demás autoridades que en razón de sus atribuciones contribuyan directa o indirectamente al objeto de la Ley que se viene comentando, ya que se ha considerado que el uso de esas instalaciones y servicios,

constituyen un aspecto primordial dentro de la seguridad pública, tomando como ejemplo a las instalaciones y servicios marítimos, aéreos y energéticos.

Lo anteriormente expuesto, constituye de una manera general la función de seguridad pública, aunque cada una de las partes a que se ha hecho referencia, actuará con independencia y dentro de su respectivo ámbito de competencia, en los distintos niveles de gobierno a que pertenezcan y solo se coordinarán para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por lo tanto, ya una vez conocida la estructura a nivel federal de la seguridad pública, procederemos a analizar la del Distrito Federal en nuestro siguiente apartado.

2.1.2. Estructura del servicio de seguridad pública en el Distrito Federal.

Como ya se observó en apartados anteriores,⁴⁸ la ciudad de México además de ser el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es considerada al mismo tiempo como una Entidad Federativa, pues cuenta con personalidad jurídica, población, territorio, gobierno y patrimonio propios, diferentes de la Federación de los Estados y los Municipios.

Asimismo, el Distrito Federal cuenta con un Poder Ejecutivo de carácter local, que se deposita en un Jefe de Gobierno, el cual será

⁴⁸ Vid. Supra Apartado 1 2.1 pp 40s de la obra que se lee.

el encargado de ejercitar la función reglamentaria en dicha entidad.

Lo anteriormente señalado, adquiere singular importancia, ya que como fue señalado en su oportunidad,⁴⁹ la doble función legislativa en lo referente al Distrito Federal que llevan a cabo la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, traen como consecuencia una doble función ejecutiva, tal y como lo establece el artículo 67, en sus fracciones II y III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que dice:

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes: (---) II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; (---) III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

Sin embargo y en atención a la fracción segunda del precepto en comento, el Jefe de Gobierno ejercerá una verdadera función administrativa cuando ejecute aquellas leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa por pertenecer dicho órgano al mismo nivel de gobierno, aunque, por otra parte tiene también la obligación de cumplir y ejecutar aquellas que emanen del Congreso de la Unión, subordinándose así a un órgano de carácter federal.

Por otra parte, y a efecto de proveer en la esfera administrativa las leyes emanadas de ambos poderes y de este modo llevar a cabo

⁴⁹ Vid. *Supra*. Apartado 1.2.1.2 pp. 48s de la obra que se lee.

la prestación de servicios públicos, el Jefe de Gobierno será el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, según lo establecido por el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esta entidad, cuando señala que:

El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios. La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

Dicha Administración Pública del Distrito Federal se dividirá para su ejercicio en centralizada, desconcentrada y paraestatal, según lo establecido por el artículo 2º del mismo ordenamiento jurídico, que a la letra dice:

La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. Para atender de manera eficiente, el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Los órganos que conforme al artículo 91 del Estatuto de Gobierno se constituyan, estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal o bien a la dependencia o entidad

paraestatal que éste determine. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Pero retomando el tema principal de este apartado, debemos mencionar que el servicio de seguridad pública en el Distrito Federal adquiere gran importancia al establecerse como un principio estratégico, según lo dispuesto por el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al mencionar que:

La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: (...) VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes;

De igual manera la seguridad pública es considerada primordial para el desarrollo y bienestar de la ciudad, según lo establecido por el artículo 118 del mismo ordenamiento que establece que "Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias: (---) I Seguridad Pública;"

De lo anteriormente expuesto, podemos desprender la vital importancia de contar con un eficiente servicio de seguridad pública en la ciudad, pues al ser ésta un enorme centro urbano, es sensible a la delincuencia, impunidad y crimen organizado, así como a diversas emergencias y desastres que pudieran aparecer dada la situación geográfica que guarda; sin embargo, al igual que en el

ámbito federal, la seguridad pública en el Distrito Federal tiene un carácter meramente penal según se establece en el último párrafo del artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal cuando menciona que:

La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: (---) Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del anterior precepto legal, cabe destacar la alusión al antiguo Departamento del Distrito Federal, el cual deja de existir para dar paso al actual Gobierno del Distrito Federal. Lo anterior, es fácilmente explicable si tomamos en cuenta que la Ley en comento fue elaborada por el Congreso de la Unión y apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993, cuando el Distrito Federal aún era considerado como un Departamento Administrativo del Poder Ejecutivo Federal, razón por la cual consideramos que dicha Ley debe ser actualizada o abrogada para dar paso a otra.

Asimismo, se encomienda también el servicio de seguridad pública a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a la cual se integra el Ministerio Público.

Las causas por las que el constituyente decidió encomendar dicho servicio a dichas dependencias se pueden encontrar en el

siguiente texto, el cual fue extraído de la exposición de motivos de dicha Ley.⁵⁰

Funciones preventivas y persecutorias son dos medios para alcanzar un mismo fin; contribuye a la seguridad pública tanto el que previene como el que persigue; por otra parte, la persecución del delincuente guarda un carácter preventivo en la medida que se evita la comisión de subsecuentes delitos al combatir el crimen organizado o perseguir al criminal patológico o reincidente.

Debido a lo anterior, el artículo 4º de la misma ley confirma lo anteriormente establecido, ya que en su primer párrafo menciona que:

Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia. (---) La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su párrafo tercero establece la facultad del Ministerio Público de perseguir los delitos del orden común en el Distrito Federal, de ejercer las atribuciones que en materia de seguridad

⁵⁰ "Iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal" Diario de Debates, México, Cámara de Diputados, Junio 17, 1993, año II, núm. 20, p. 1450

pública le confiera la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la de participar en labores de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵¹

Por lo tanto, el servicio de seguridad pública en el Distrito Federal estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las cuales realizarán acciones de prevención de delitos en el caso de la Secretaría y de persecución de los mismos, en el de la Procuraduría, siendo consideradas ambas como dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, según lo establecido en el artículo 15 fracciones X y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.⁵²

Remitiéndonos al artículo 17 del mismo ordenamiento,⁵³ observamos que en cada dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, existirá un Titular, el cual será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno, salvo que se encuentre determinado de distinta manera en el Estatuto de Gobierno, según lo establecido por el artículo 67, fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.⁵⁴

Sin embargo, en el caso de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública (el cual se denominará Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal) y el de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (que se denominará Procurador General

⁵¹ Cf. Artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

⁵² Cf. Artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

⁵³ Cf. Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

⁵⁴ Cf. Artículo 67, fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

de Justicia),⁵⁵ el nombramiento y la remoción se establecerán de manera especial, por lo que nos ocuparemos de ella más adelante.⁵⁶

Mientras tanto, mencionaremos que dichas dependencias tienen a su cargo a la Policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial respectivamente, las cuales se constituirán en los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.

Respecto a la Policía del Distrito Federal, el artículo 5º de la Ley de Seguridad Pública establece:

La Policía del Distrito Federal estará integrada por: (---) I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y (---) II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

Del precepto anterior, desprendemos que para su ejercicio, la Policía del Distrito Federal se integrará por dos corporaciones que realizarán distintas funciones, según lo establece Serafín Ortiz Ortiz,⁵⁷ ya que le corresponde a la primera el cuidado de la integridad física, la libertad y bienes personales de la sociedad en general, mientras que a la segunda le corresponderá efectuar funciones a favor de los particulares que paguen sus servicios de vigilancia, siendo la mayoría de las veces, la de bienes patrimoniales.

⁵⁵ Para mayor información acerca de los requisitos que se deben cumplir para ser designado Procurador General de Justicia, Cf. Artículo 10 párrafo, primero y segundo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

⁵⁶ Vid. Infra. Apartado 2.2.2.1 pp 87s de la obra que se lee.

⁵⁷ Vid. ORTIZ ORTIZ, Serafín Función Policial y Seguridad Pública. México, Ed. Mc Graw Hill Interamericana Editores. 1998, p. 41

Dicha corporación estará sujeta a la Secretaría de Seguridad Pública y los ingresos que genere pasarán al erario del Distrito Federal.⁵⁸

Respecto a la Policía Judicial, ya hemos comentado que por disposición constitucional,⁵⁹ será auxiliar del Ministerio Público y actuará bajo las ordenes de éste, aunque el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 10, párrafo séptimo y octavo que:

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (---) Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

De modo que, por lo hasta aquí expuesto, los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal se complementan en el ejercicio de sus funciones y trabajarán en estrecha colaboración, aunque ésto no impide que se respete la competencia y la estructura orgánica de las mismas.

Finalmente, el artículo 7º de la Ley de Seguridad Pública

⁵⁸ Cf. Artículo 6 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

⁵⁹ Cf. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establece que "Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.", disposición que consideramos inadecuada, pues como ya hemos visto, al contar el Distrito Federal con personalidad jurídica, gobierno y patrimonio propios, corresponde a ésta entidad la prestación de servicios públicos a través de su administración pública y siendo el Jefe de Gobierno su Titular, debería ser a él a quién correspondiera el mandato de la fuerza pública.

Por lo tanto y a efecto de comprender la situación de dicho conflicto, analizaremos en los siguientes apartados, las disposiciones legales, constitucionales y secundarias que hacen referencia al mismo.

2.2. Marco legal de la seguridad pública en el Distrito Federal.

Una vez conocida la situación imperante en el Distrito Federal en relación con su naturaleza jurídica, así como en lo concerniente a la estructura del servicio de seguridad pública del mismo, podemos comenzar a analizar aquellos preceptos legales que hacen referencia al conflicto de facultades que se presenta entre el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno de esta entidad.

Como se observó en el apartado inmediato anterior, corresponde al Presidente de la República el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, según lo establecido por la Ley de Seguridad Pública, lo cual a nuestro juicio no es considerado como apropiado, toda vez que, como ya se ha

visto, durante los últimos años se han llevado a cabo importantes reformas tendientes a dotar de autonomía al Distrito Federal, equiparándolo de esta manera con las otras entidades federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos; con lo anterior, se pretende restar facultades a los órganos de gobierno del orden federal y de este modo disminuir su injerencia en asuntos exclusivos del Distrito Federal, a fin de que sean las autoridades locales, las encargadas de la solución de los mismos.

Tradicionalmente, el Distrito Federal fue considerado como un bastión político del Presidente en turno, al ser considerado aquel, como el vértice de donde partían todas las decisiones tendientes al fortalecimiento de su poder. Debido a lo anterior y por ser considerada la función policial una actividad del orden administrativo, quedaba ésta depositada en el Ejecutivo Federal, ya que la función administrativa era ejercida por él mismo.

Por lo tanto, consideramos contradictorio que en la actualidad corresponda el mando de los cuerpos de seguridad pública al Ejecutivo Federal, siendo que la función ejecutiva es desarrollada hoy en día por un Jefe de Gobierno, quién como titular de la Administración Pública del Distrito Federal, es el encargado de llevar a cabo la prestación de servicios públicos y por consiguiente, la prestación de servicios de seguridad pública.

Sin embargo y a pesar de lo anteriormente señalado, existen disposiciones legales que establecen que dicho mando recaerá en el Presidente de la República y no en el Jefe de Gobierno, motivo por el cual, consideramos necesario el análisis de los artículos

contenidos en nuestra Constitución Federal y en algunas disposiciones legales secundarias que hacen alusión a la competencia de cada uno de ellos respecto a la seguridad pública y que a continuación procederemos a explicar.

2.2.1 Competencias constitucionales.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario explicar de manera breve el concepto de competencia.

Se debe entender por ésta, lisa y llanamente, como aquellas tareas específicas que cada órgano del Estado pueda realizar facultado por la Ley, a efecto de que los actos realizados por éstos sean válidos.

Por otra parte, tradicionalmente se ha relacionado dicho concepto con la función jurisdiccional desarrollada por el Poder Judicial a través de los tribunales establecidos por éste para conocer de asuntos en razón de su materia, objeto y cuantía; sin embargo, en nuestro país, el uso de este concepto es más amplio, según lo explica el Maestro Martínez Morales:

El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial (con las excepciones que la ley permite) Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (art 14 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá

ser competente.(---) Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que ha establecido una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades, así como a todo órgano del poder público.⁶⁰

De lo anteriormente citado, se observa que existirán competencias para cada poder encargado de la función pública en los distintos niveles de gobierno establecidos por nuestra Ley Fundamental, de ahí que se encuentren establecidas en ella misma, las competencias asignadas a los poderes federales y locales en materia de seguridad pública para el Distrito Federal.

En primer lugar debemos mencionar que la Constitución no cuenta con disposición alguna respecto a sobre quién corresponde legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal. Sin embargo y remitiéndonos al artículo 124 de la misma, nos encontramos con que los Estados gozarán de aquellas facultades que no se encuentren expresamente concedidas a la Federación.

De lo anterior, podría entenderse que corresponderá al órgano legislativo local, legislar en todo lo concerniente a la seguridad pública, más sin embargo, el apartado C, en la base primera del artículo 122⁶¹, no menciona entre sus facultades las de legislar en esta materia.

Sin embargo, el mismo artículo 122, en su fracción primera, dentro de su apartado A, al enumerar las facultades que

⁶⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I Diccionario Jurídico Harla, Derecho Administrativo, v. 3, México. Ed. Oxford University Press, Harla, 1996, p. 31

⁶¹ Cf. Artículo 122, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

corresponden al Congreso de la Unión, nos menciona que compete a éste "Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;"

Por lo tanto, al carecer la Asamblea Legislativa de facultades para legislar en materia de seguridad pública, corresponderá al Congreso de la Unión dicha facultad.

Cabe destacar que en el artículo 122, apartado C, base primera, se enuncian las facultades que se encuentran expresamente reservadas a los poderes locales del Distrito Federal, por lo tanto y por exclusión, aquellas que no sean competencia de los poderes locales, serán competencia del Congreso de la Unión, lo cual representa una contradicción al artículo 124, pues como hemos mencionado, dicho precepto establece precisamente lo contrario al mencionar que aquellas facultades expresas que no se encuentren reservadas a la Federación, por exclusión corresponderán a los Estados.

Asimismo, si tomamos en cuenta la redacción del artículo en comento, en función de que el constituyente de 1917 consideró que el Estado mexicano partía de entidades federativas que eran soberanas, pero débiles económicamente y que para consolidarse y lograr fuerza política hacia el exterior, se unieran en una Federación de estado libres y soberanos, las cuales al momento de unirse, delegarían ciertas facultades en el poder central, reservándose hacia sí mismos todas las demás. Por lo tanto, si el Distrito Federal se considera una Entidad Federativa, debería seguir las mismas bases del artículo 124 y desde el momento de señalar lo contrario el

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.**

artículo 122, se da una grave contradicción con los principios del sistema federal establecidos por el constituyente de 1917.

Por otra parte, ya se ha mencionado con anterioridad que el Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia, sino con un Estatuto de Gobierno,⁶² cuya elaboración corresponde al Congreso de la Unión y como consecuencia también le corresponderá a éste la elaboración de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,⁶³ disposiciones de carácter secundario, que junto con la Constitución Federal, constituyen los principales ordenamientos legales que hacen referencia al conflicto de competencias existentes entre el Presidente y el Jefe de Gobierno.

En vista de lo anterior, en nuestros dos siguientes apartados, nos encargaremos de enumerar las competencias que atribuye nuestra Constitución, tanto al Ejecutivo Federal como al Ejecutivo del Distrito Federal y que a continuación realizamos.

2.2.1.1 Competencias federales.

El artículo 115, fracción VII, párrafo segundo constitucional, menciona que “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”

Del artículo anterior, observamos lo que se ha venido comentando insistentemente, pues al ser el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión, se entiende que es éste el lugar donde

⁶² Vid. Supra Apartado 1.2.1.2 pp. 54s de la obra que se lee.

⁶³ Vid. Supra Apartado 2.1.2 p 70 de la obra que se lee.

reside habitualmente el Ejecutivo Federal, por lo cual ejercerá su facultad de mando en dicha circunscripción, relegando a un segundo plano al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a quién como ya dijimos, debiera corresponder el mando, ya que como Titular de la administración pública local, es el responsable de la ejecución de los servicios públicos. Asimismo, dicho precepto hace extensiva dicha facultad, al mencionar que el Presidente de la República podrá tener también el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida transitoriamente, lo cual será analizado detalladamente más adelante.⁶⁴

Asimismo, la confirmación del precepto anterior, nos la viene a dar el apartado E de la Base Quinta del mismo artículo 122, al mencionarnos que "En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. (...)"

Por otro lado, la parte final de dicho apartado establece que "La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno." De lo anteriormente citado, se debe entender que dicho servidor público será el Secretario de Seguridad Pública, quién está a cargo de la Policía del Distrito Federal, una de las partes componentes de los cuerpos de seguridad pública en la ciudad, toda vez que el encargado del otro cuerpo, es decir, la Policía Judicial del Distrito Federal, será el Procurador General de Justicia, del cual se hace referencia en el apartado D de la Base

⁶⁴ Vid. *Infra* Apartado 3.1.1 pp 111-113 de la obra que se lee

Quinta del mismo artículo, cuando se establece que “El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno;(…)”

De lo anteriormente señalado, podemos desprender que el nombramiento de ambos funcionarios será en base a lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno, lo cual será nuestro motivo de estudio cuando analicemos las competencias legales secundarias con respecto al Ejecutivo Federal,⁶⁶ pudiendo adelantar mientras tanto, como es de suponerse, que en ambos nombramientos existe la intervención del Presidente de la República.

Una vez conocidas las competencias que la constitución otorga al Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública, procedemos a enunciar aquellas que la misma concede al Jefe de Gobierno.

2.2.1.2 Competencias locales.

El mismo artículo 122 constitucional, en su base segunda, fracción II, al enunciar las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, nos menciona en su inciso d, que dicho funcionario puede “Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;”

⁶⁶ Vid. Infra. Apartado 2.2.2.1 pp. 87-90 de la obra que se lee.

Así, y tal como lo adelantamos en el apartado inmediato anterior, el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador General de Justicia requieren de un proceso de nombramiento y remoción muy especial, procedimiento que no contará con una participación plena del Jefe de Gobierno, sino que será compartida con el Presidente de la República, quién ejercerá como ya dijimos, facultades de mando, reservándose por tal motivo al Ejecutivo local, las de dirección, según lo establecido por el inciso inmediato posterior al que se ha comentado, toda vez que lo faculta para “Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno;”

En vista de lo anterior, nos es menester proceder al análisis de las competencias de ambas autoridades, enfocadas a través de ordenamientos de carácter secundario, el cual será realizado en los apartados siguientes.

2.2.2 Competencias legales secundarias.

Tal y como se mencionó con anterioridad, son dos disposiciones legales secundarias, las que serán tomadas como referencia para enunciar aquellas competencias que le correspondan a cada una de las autoridades en comento, dichos ordenamientos son la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Debemos recordar, como ya se ha comentado antes, que ambas legislaciones son elaboradas por el Congreso de la Unión, por

corresponder a éste la facultad de elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como la de legislar en materia de seguridad pública en dicha entidad, motivo por el cual crea la Ley de Seguridad Pública.

Por lo tanto, al corresponder al Congreso expedir el Estatuto y legislar en materia de seguridad pública, es fácil advertir que el Estatuto contenga diversas disposiciones concernientes a la materia y es a través de la lectura de las mismas, que se otorga al lector una noción más amplia de la competencia que a dichos funcionarios les ha sido conferida, motivo por el cual, procederemos a enunciar aquellos preceptos legales contenidos en dichas normas, con el fin de conocerlas con exactitud, tanto a las federales como a las locales.

2.2.2.1 Competencia federal.

Ya hemos mencionado anteriormente que el artículo 7° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal otorga el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública al Ejecutivo Federal en consonancia con lo establecido por el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo constitucional, según se hace notar en la siguiente exposición de motivos:

El mando supremo de los cuerpos de Seguridad Pública le corresponde, como ocurre en las grandes capitales del mundo, al titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo nuestra ciudad capital la sede de los Poderes Federales, debe garantizar a éstos el control de la fuerza pública, solamente así se evitan posibles conflictos que pudieran poner en grave riesgo al pacto federal

(—) En el nivel jerárquico inmediato inferior, se confiere el Alto Mando al titular del gobierno del Distrito Federal en lo que a la Policía del Distrito Federal se refiere, y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en lo tocante a la Policía Judicial, por ser éste a quien constitucionalmente se encomienda el Ministerio Público capitalino.⁶⁶

Cabe destacar que dicha exposición de motivos nos ofrece una perspectiva más amplia sobre el verdadero significado de las facultades de mando y de dirección que le son concedidas al Presidente y al Jefe de Gobierno respectivamente, pues al mencionar que corresponderá al primero el mando supremo y al segundo el alto mando de los cuerpos de seguridad pública, se establece una situación similar a la que ocurre en materia federal entre el Presidente de la República y las fuerzas armadas del país.

En este caso corresponderá al Presidente de la República el mando supremo de dichas fuerzas, por ser considerado éste como el Comandante Supremo de las mismas y por lo tanto delegará facultades al inferior inmediato en la escala jerárquica concediéndole de esta manera el alto mando de las mismas.

A nuestro juicio, dicho orden jerárquico carece de validez, toda vez que el Jefe de Gobierno es considerado como una autoridad de carácter civil y no militar y asimismo, es el depositario del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa, que como tal debe conservar autonomía y no debe encontrarse sujeta a los poderes federales.

Sin embargo, el estudio de estas facultades, atribuidas al

⁶⁶ "Iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal". Diario de Debates, México, Cámara de Diputados, junio 17 de 1993, año II, núm. 20 p. 1451

Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional, no son el propósito del presente apartado, motivo por el cual será analizado a profundidad más adelante.⁶⁷

Por otra parte, debemos tomar en consideración que dicha exposición de motivos fue redactada durante la etapa en que el Distrito Federal aún era considerado como un Departamento Administrativo de la Administración Pública Federal y aunque hoy en día sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión, es indudable que se han alcanzado grandes logros, mismos que han restado influencia al Ejecutivo Federal respecto a las decisiones que eran tomadas sobre esta entidad, lo cual hubiera resultado inimaginable en ese tiempo.

Por lo tanto, al irse desprendiendo facultades consignadas originalmente a órganos de carácter federal, para ser depositadas en los poderes locales de esta entidad, consideramos que la facultad de mando del Presidente de la República respecto a los cuerpos de seguridad pública, pudiera ser revisada y actualizada a los tiempos actuales, en virtud del proceso democratizador que en la actualidad vive el Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 34 del Estatuto de Gobierno, refuerza todo lo que se ha venido señalando y además concede otras facultades al Presidente de la República, las cuales vienen a reforzar el mando sobre los cuerpos de seguridad pública, así como la sujeción del Jefe de Gobierno a aquel. Dicho precepto en su párrafo primero menciona que:

Vid. Infra. Apartado 3.1.2 pp 113-115 de la obra que se lee.

Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Del precepto anterior, se observa que el Presidente de la República cuenta también con la facultad de designar al servidor público que tiene a su cargo la fuerza pública en el Distrito Federal, debiendo recordar que dicho funcionario, tal y como lo mencionamos anteriormente, será el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, término que a nuestro juicio debe ser utilizado en la redacción de aquellos artículos insertados en las distintas disposiciones normativas que hacen alusión a dicho funcionario, a efecto de evitar confusiones y lagunas y de este modo lograr una mejor comprensión de tales preceptos.

Sin embargo, dicha designación debe ser a propuesta del Jefe de Gobierno, otorgándose de este modo cierto grado de participación a este funcionario, misma que es nulificada desde el instante en que el mismo artículo concede al Presidente la facultad de remover libremente al Secretario de Seguridad Pública, concediéndose en este sentido, una mínima participación al Jefe de Gobierno, toda vez que tan solo podrá solicitar que dicho funcionario sea removido de su cargo ante el Ejecutivo Federal, con lo cual dicha remoción quedará a consideración de éste último.

Por lo que respecta al Procurador General de Justicia, el artículo 10, párrafo primero del Estatuto de Gobierno, establece que

“El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.”

En este caso, se advierte también la intervención del Presidente de la República, ya que aunque dicho precepto concede al Jefe de Gobierno la facultad de nombrar y remover al Titular del Ministerio Público del Distrito Federal, dicha facultad se encuentra limitada, ya que a efecto de que proceda el nombramiento o la remoción del funcionario en comento, será necesaria la aprobación del Presidente.

Por lo tanto, del análisis de ambos preceptos, observamos que el Ejecutivo Federal interviene de manera directa algunas veces y de manera indirecta en otras, en la designación y remoción de los titulares de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, asegurando de esta manera la sujeción del sistema de seguridad pública de esta entidad, mismo que viene a ser reafirmado por el artículo 35 del mismo ordenamiento legal, el cual se transcribe a continuación:

El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de: (---) I Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre: (---) a) La disposición de la fuerza pública; y (---) b) El ejercicio de funciones de seguridad pública. (---) En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir

directamente a los cuerpos de seguridad pública; y (---) II Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y (---) III Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Del precepto citado, podemos observar de manera clara la subordinación del Jefe de Gobierno al Presidente de la República, toda vez que se establece la obligación de éste para informar a aquel sobre la situación de la fuerza pública, además de que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de instruir directamente al Jefe de Gobierno, para que éste último utilice la fuerza pública o sobre la manera en que deban ejercerse las funciones de seguridad pública.

Asimismo, en caso de que dichas instrucciones no sean llevadas a cabo por el Jefe de Gobierno, el Presidente podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública⁶⁸ y del mismo modo, podrá solicitar a los titulares de los cuerpos de seguridad pública, la información de la situación que guarda la fuerza pública a su cargo.

De lo anterior, es fácil advertir que el Ejecutivo Federal no se encuentra obligado a respetar el alto mando sobre las fuerzas de seguridad pública que legalmente le ha sido conferido al Jefe de Gobierno, toda vez que puede prescindir de éste y establecer las líneas de acción que deban seguir los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, de lo cual concluimos que las facultades en

⁶⁸ El 6 de Febrero de 2000, durante la recuperación de las instalaciones de la UNAM por parte de la Policía Federal Preventiva, el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, instruyó directamente al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Alejandro Gertz/ Manero, que dispusiera de la fuerza pública a su cargo para auxiliar en la recuperación de dichas instalaciones.

materia de seguridad pública conferidas al Jefe de Gobierno son mínimas, desde el momento que se encuentran sujetas a las del Presidente y pueden ser inexistentes al instante en que el Ejecutivo Federal decida ejercer las facultades que sobre el mando supremo de las fuerzas de seguridad pública le han sido otorgadas.

Sin embargo, es necesario analizar aquellas facultades que en materia de seguridad pública le han sido otorgadas al Jefe de Gobierno, a efecto de comprender el verdadero alcance de las mismas, las cuales serán analizadas en nuestro siguiente apartado.

2.2.2.2 Competencia local.

Es el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el encargado de establecer cuales serán las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, encontrándose en la fracción XX de dicho precepto, aquellas referentes a la seguridad pública, las cuales se traducen como funciones de dirección, que serán enunciadas a continuación:

a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal; (---) b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal; (---) c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas; (---) d) La creación de establecimientos de formación policial; y (---) e) las demás que determinen las leyes (---) Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la

administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias. (---) Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezcan los derechos y obligaciones del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación. (---) Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

De la fracción anterior, advertimos que de todos los preceptos constitucionales o secundarios concernientes a las competencias que en materia de seguridad pública se han establecido para los Jefes del Poder Ejecutivo de la Federación y del Distrito Federal analizados hasta ahora, ninguno había mencionado de manera específica en que consisten las facultades concedidas a cualquiera de estos funcionarios.

Es hasta esta fracción referente a las funciones de dirección que ejercerá el Jefe de Gobierno, donde podemos tener una idea clara respecto a que consisten dichas funciones, pues si recordamos aquellos preceptos que hacen alusión a las facultades de mando del Presidente, ninguno menciona con precisión en que consistirán dichas facultades, por lo cual de la lectura de los mismos podemos suponer que dichas facultades serían la intervención en los

nombramientos y remoción de los jefes de los cuerpos de seguridad pública, las de mando directo sobre los mismos, las de vigilancia hacia éstos y las disciplinarias, características propias de la centralización administrativa, con lo cual se puede suponer que se considera al Presidente de la República como superior jerárquico del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como Titular de la administración pública de esta entidad, pues el Ejecutivo Federal asume facultades de mando al instruir al Jefe de Gobierno y al Secretario de Seguridad Pública y Procurador General de Justicia del Distrito Federal sobre la manera en que deban ser aplicadas determinadas políticas de seguridad pública; asimismo, posee sobre estos dos últimos funcionarios, cierto grado de injerencia para intervenir en su nombramiento y remoción; de igual manera, el Presidente ejerce sus facultades de vigilancia desde el momento que es informado permanentemente por el Jefe de Gobierno y por los funcionarios responsables de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, sobre la situación que guarda la fuerza pública, supervisando y evaluando de esta manera, el desempeño de éstos y; ejerce funciones disciplinarias, toda vez que acorde con las facultades de vigilancia ejercidas sobre el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal por parte del Ejecutivo Federal, éste último podrá imponer como medida disciplinaria sobre aquel, la remoción de su cargo. Sin embargo, consideramos que estas facultades ejercidas por el Presidente de la República sobre estos tres funcionarios del Distrito Federal carecen de fundamento, según

lo veremos más adelante.⁶⁹

Asimismo, de la lectura de esta misma fracción, se desprende que es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el encargado de llevar a cabo las funciones de seguridad pública en la ciudad capital, toda vez que dichas funciones de dirección se traducen como facultades de alto mando como ya hemos visto, de ahí que, a semejanza de lo que acontece entre el Presidente de la República y las Fuerzas Armadas Mexicanas, donde el Ejecutivo Federal delega sus facultades en los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, con el fin de que sean éstos los encargados de llevar cabo el cumplimiento de las labores de planeación, operación y ejecución que le han sido asignadas a sus respectivas Secretarías, será realizado de igual manera con el Jefe de Gobierno.

Pero, regresando a las funciones de dirección concedidas al Jefe de Gobierno por la fracción XX del artículo 67 del Estatuto, observamos que éstas se dividen propiamente en las de organización, contenidas en sus incisos a y d, así como en los párrafos primero y segundo; las de nombramiento en los incisos b y c, y; las de operatividad, las cuales se encuentran contenidas en el inciso c y el párrafo tercero, todos de la fracción XX del artículo 67, y que a continuación procedemos a explicar:

- Funciones de organización: éstas corresponden propiamente a la planeación de las estrategias de seguridad pública que se llevarán a cabo, a efecto de otorgar un mejor servicio, sobresaliendo en dichas

⁶⁹ Vid. Infra, Apartado 3.1.2 pp. 115-117 de la obra que se lee

funciones la creación de establecimientos de formación policial, motivo por el cual son creadas las Reglas para el Establecimiento y Operación del Sistema de Carrera Policial de la Policía del Distrito Federal; asimismo y a efecto de que la conducta de los elementos de los cuerpos policíacos se sujeten a los principios de actuación de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, son aplicadas a dichos elementos, las Reglas para la Aplicación de Correctivos Disciplinarios en la Policía del Distrito Federal.

- Funciones de nombramiento: en éstas, el Jefe de Gobierno cuenta con la facultad de poder nombrar y remover a aquellos superiores que se encargarán de los mandos operativos y administrativos de la Policía del Distrito Federal, siempre que el rango de éstos sea inferior al del Secretario de Seguridad Pública.
- Funciones de operatividad: es a través de éstas, que se lleva a cabo la ejecución y cumplimiento de las tareas que en materia de logística se hayan planeado con anterioridad, pudiendo disponer incluso de los servicios de seguridad privada, siempre y cuando llegarán a presentarse situaciones de emergencia tales, que su auxilio sea estrictamente necesario.

Sin embargo, consideramos que las funciones anteriormente comentadas, no son lo suficientemente claras y precisas para poder definir las funciones que llevará a cabo el Ejecutivo de la ciudad más

grande e importante del país en materia de seguridad pública, ya que debido a las graves condiciones de inseguridad que prevalecen en esta entidad y que representan un difícil problema de resolver para las autoridades locales, se hace necesaria una mejor delimitación de dichas funciones, toda vez que la deficiente redacción de las mismas, aunado a los altos índices delictivos en la ciudad, podrían traer como consecuencia la remoción del Jefe de Gobierno, en virtud de lo establecido por la fracción IV del artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que menciona: "Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes: (---) IV Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público."

Por lo tanto y a efecto de comprender completamente la incongruencia resultante de que el mando de las fuerzas de seguridad pública en el Distrito Federal corresponda al Presidente de la República y no al Jefe de Gobierno, procedemos en nuestro siguiente capítulo al análisis de las problemáticas que esto encierra, así como a las propuestas y beneficios que acarrearían el traslado total de las facultades en esta materia a las autoridades locales, específicamente al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

PROBLEMATICAS SOBRE LA CONCURRENCIA DE FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL Y PROPUESTA DE REFORMA.

- 3.1 Análisis de las problemáticas.
 - 3.1.1 De técnica jurídica y legislativa.
 - 3.1.2 De ejercicio de mando y dirección.
- 3.2 Propuesta de reforma.
 - 3.2.1 Alcance de la propuesta.
 - 3.2.2 Beneficio de la propuesta.

como inapropiado, desde el momento que se considera al Distrito Federal como una Entidad Federativa, la cual como tal, tiene personalidad jurídica, patrimonio y órganos de gobierno propios.

Sin embargo, al no contar el Distrito Federal con una Constitución propia, sino con un Estatuto de Gobierno elaborado por el Congreso de la Unión, no se considerará propiamente como una Entidad Federativa, pues éstas últimas delegan varias de las facultades que originalmente le correspondían a ellas mismas a la Federación, reservándose para sí mismas todas las demás; en el caso del Distrito Federal se observa precisamente lo contrario, al ser un órgano de gobierno de carácter federal (en este caso el Congreso de la Unión), el que señale cuales serán las facultades correspondientes a los órganos de gobierno de esta entidad, reservándose para la Federación todas las demás.

En virtud de lo anterior, en el Distrito Federal es fácil observar situaciones distintas a las que pudieren observarse en las demás entidades federativas y que jurídicamente pudieran ser consideradas como incongruentes, como es el caso de que por ser considerado éste al mismo tiempo una Entidad Federativa y sede de los Poderes de la Unión, no se establezca entre ambos niveles de gobierno, una sana cohabitación y un justo equilibrio de competencias, por lo cual no es posible que exista entre ambos una colaboración estrecha, que en el caso de existir, traería como consecuencia que se estableciera una exacta delimitación de las facultades que correspondan a cada uno de ellos, con el

fin de que sean solucionados de una manera eficaz y oportuna todos los problemas que se presentan a diario dentro de esta gran urbe.

Por otra parte, el hecho de que esta ciudad, desde el momento que se decidió dotarla de autonomía política, ha sido gobernada por autoridades emanadas de un partido político de ideología distinta a la de los órganos de gobierno de carácter federal asentados en la misma⁷⁰ (se hace especial hincapié a las diferencias existentes entre los depositarios de los poderes ejecutivos), es difícil lograr la armonía entre ambos, pues pese a los avances democráticos conseguidos recientemente en el Distrito Federal, éste sigue siendo considerado como un bastión político, motivo por el cual se agrava cada día la convivencia entre éstos, al pretender cada uno de ellos ejercer un mayor control político sobre éste y conseguir de esta manera un mayor poder, lo cual hace casi imposible la concurrencia de facultades que pudiera darse entre ambos niveles de gobierno, razón por la cual, la Federación sigue reservándose para sí misma aquellas facultades que debieran ser ejercidas por las autoridades locales.

Quizás por lo anterior, el control de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal corresponda al Presidente y no al Jefe

⁷⁰ Durante el periodo comprendido entre Diciembre de 1997 a Diciembre de 2000, el Ejecutivo Federal estaba depositado en el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, integrante del Partido Revolucionario Institucional, mientras el puesto de Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue ocupado por el Ing. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano y la Lic. Rosario Robles Berlanga respectivamente, siendo abanderados ambos por el Partido de la Revolución Democrática. En la actualidad el cargo de Jefe de Gobierno es ejercido por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, integrante del Partido de la Revolución Democrática y el del Ejecutivo Federal por el Lic. Vicente Fox Quesada quien fuera candidato por el Partido Acción Nacional.

de Gobierno de esta entidad, lo cual ha conducido a que las facultades en materia de seguridad pública local sean atribuidas a los órganos de gobierno federales, impidiéndose de este modo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legisle en todo lo concerniente a esta materia, lo cual sería lo más lógico, en razón de que es la misma Asamblea la encargada de legislar en materias que como ya se ha observado, se encuentran en estrecha relación con la seguridad pública,⁷¹ según se observa en las fracciones XII y XIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno, cuando menciona que:

La Asamblea Legislativa tiene facultades para (---)XII Legislar en materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; (---) XIII Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social y la previsión social.

Por otra parte, la Asamblea Legislativa cuenta con facultades políticas, es decir, aquellas facultades que se han constituido para establecer un equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a efecto de que en el ejercicio de éstos, exista un contrapeso con respecto a los demás poderes y de este modo lograr la armonía en el ejercicio de la función pública.

⁷¹ Prácticamente, la Asamblea Legislativa elabora todas aquellas leyes referentes a la seguridad pública, con excepción de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Dichas facultades son ejercidas por esta Asamblea, toda vez que se encuentra facultada por el mismo artículo 42 para citar a funcionarios de la Administración Pública del Distrito Federal, como es el caso de los titulares de los cuerpos de seguridad pública, según lo establecido por la fracción XVII de dicho artículo y que a la letra dice:

Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de: (---) a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal; b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; (...)

De lo anterior, desprendemos que es una obligación de dichos funcionarios comparecer ante el pleno de la Asamblea Legislativa, a efecto de que ésta sea informada de las acciones emprendidas por aquellos para garantizar una eficaz prestación del servicio de seguridad pública en la ciudad capital, así como para evaluar el desempeño de los mismos.

Asimismo, encontramos como una más de estas facultades de la Asamblea Legislativa, la de citar a éstos funcionarios, según lo establece la fracción XVIII del artículo 42 del ordenamiento en comento, al establecer que podrá "Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;"

Como ya se observó con anterioridad,²² tanto la Secretaría de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de Justicia, son parte de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, razón por la cual el Secretario de Seguridad Pública y el Procurador General de Justicia son considerados como servidores públicos de la misma y por lo tanto, éstos deberán acudir al llamado de la Asamblea Legislativa, aún fuera del período señalado por la fracción anterior.

En virtud de lo anterior, consideramos que al momento de contar con facultades políticas para recibir informes sobre la situación que guarda la seguridad pública en el Distrito Federal, la de poder citar a los funcionarios que presiden a los cuerpos de seguridad pública de esta entidad, así como la de legislar en materias estrechamente relacionadas con la seguridad pública, pudiera corresponder a la Asamblea Legislativa, legislar en dicha materia; asimismo, al ser considerada la seguridad pública como un servicio público, pudiera legislar respecto a ésta, toda vez que la fracción XV del mismo artículo 42 del Estatuto de Gobierno la faculta para: "Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; (...)"

Del mismo modo, al corresponder al Jefe de Gobierno la titularidad de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, y por consiguiente, la ejecución de los servicios públicos en esta entidad, deberá corresponder a él la facultad reglamentaria respecto a la seguridad pública, lo cual no resulta posible por el

²² Cf. Artículos 2 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

simple hecho de que corresponde a un órgano de la Federación legislar respecto a esta materia, motivo por el cual, el Jefe de Gobierno debe cumplir y ejecutar una Ley expedida por el Congreso de la Unión, sin siquiera contar con facultades para establecer sus propios mecanismos administrativos de ejecución, siendo que éste se encuentra directamente involucrado en la prestación de dicho servicio público.

Por lo anteriormente expuesto, procederemos a analizar en el siguiente apartado, las problemáticas de técnica jurídica y legislativa que han provocado esta incongruencia, así como trataremos de interpretar el alcance que persiguió el constituyente al otorgar el mando de las fuerzas de seguridad pública al Ejecutivo Federal.

3.1.1 De técnica jurídica y legislativa.

Al corresponder por exclusión al Congreso de la Unión legislar en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, corresponderá a éste la elaboración de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; sin embargo, como ya lo hemos mencionado con anterioridad, dicha Ley fue publicada antes de las ya comentadas reformas de 1993 y 1996¹¹, las cuales concedieron al Distrito Federal autonomía política, dotándolo así de órganos de gobierno propios.

¹¹ Vid. Supra. Apartado 2.1.2 p. 70 de la obra que se lee

Sin embargo, en dichas reformas se insistió en la necesidad de seguir otorgando al Presidente el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, con lo cual se despojó al Jefe de Gobierno de la posibilidad de que fuese éste el encargado de la reglamentación de dicho servicio; lo anterior se encontraba fundamentado más en razones de carácter político que jurídico, al pretender seguir conservando para la Federación este poderoso bastión.

De este modo, el Jefe de Gobierno en la actualidad debe cumplir con una doble función ejecutiva,⁷⁴ al cumplir y ejecutar las leyes emanadas tanto del Congreso de la Unión como de la Asamblea Legislativa; en este supuesto, el Jefe de Gobierno debe de llevar a cabo la ejecución de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la cual no cuenta con participación alguna, toda vez que por ser ésta un ordenamiento emanado de un órgano de carácter federal, carecerá dicho funcionario de las facultades de iniciativa y reglamentación, las cuales corresponden legalmente al Ejecutivo Federal, quién en la actualidad no se encuentra directamente involucrado en la ejecución de dicha Ley.

Por lo tanto, el Jefe de Gobierno quién es el encargado directo de la ejecución de lo establecido por este dispositivo legal, no cuenta con la menor injerencia u opinión en cuanto a su elaboración, por no contar con la facultad de iniciativa con respecto a las leyes federales, siendo que en este caso los directamente involucrados en la ejecución de la misma deben ser los primeros en ser consultados,

⁷⁴ Vid. *Supra*, Apartado 2.1.2 pp 67-69 de la obra que se lee

salvo en el caso de contar con facultades reglamentarias, lo cual no resulta posible, toda vez que el Jefe de Gobierno también carece de facultades reglamentarias para las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Así observamos que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal no se adecúa a la realidad existente, por lo cual establecemos que en ésta no existe congruencia entre la Ley y la realidad, de lo cual se deduce que el legislador no vislumbró los alcances que dicha Ley podría tener en un futuro, adoleciendo por lo tanto en su elaboración, de defectos de técnica legislativa y jurídica, siendo definidas ambas respectivamente como:

(...) la técnica de formulación y la de aplicación de los preceptos del derecho. La primera, a la que suele darse el nombre de técnica legislativa, es el arte de la elaboración o formación de las leyes; la segunda atañe a la aplicación del derecho objetivo a casos singulares. El manejo de la legislativa se refiere, pues, esencialmente a la realización de fines jurídicos generales, el de la aplicación dirigese, en cambio, a la realización de finalidades jurídicas concretas.⁷⁵

Del concepto anterior, observamos que para que el Derecho sea eficiente, debe de existir una adecuada conexión entre el proceso legislativo que lo formula y la aplicación que deberán tener las normas emanadas de dicho proceso. Por lo anteriormente señalado, estamos en posibilidad de confirmar la falta de visión del legislador respecto a una nueva realidad política que pudiera

⁷⁵ GARCIA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho 50a ed. México. Ed Porrúa, 1999, p. 318

presentarse en el Distrito Federal en el futuro, la cual no fue prevista por aquel, motivado quizás por el acentuado presidencialismo y el exagerado culto al Ejecutivo Federal, quién utilizó toda clase de medios para lograr que fueran aprobadas cada una de las iniciativas presentadas por éste ante el Congreso de la Unión.⁷⁶

Quizás por lo anterior, la elaboración de dicha Ley, así como la inoperante vigencia con que cuenta actualmente, siga obedeciendo a factores meramente políticos, mismos que orillaron al legislador a redactar en iguales términos todas aquellas disposiciones derivadas de ese grave error de técnica legislativa pues al no adecuarse la Ley a las fuentes reales, es decir, a aquellos supuestos jurídicos a través de los cuales deriva dicha norma, se adolece de deficiencias legislativas muy marcadas, tales como la de conceder el mando de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal al Presidente y la dirección de los mismos al Jefe de Gobierno de esta entidad, mismas que fueron ratificadas en el Estatuto de Gobierno.

Con la ratificación de lo dispuesto anteriormente, se impuso no solo al Distrito Federal, sino a las demás entidades federativas, así como a los municipios, el opresivo mando que ejercerá el Ejecutivo Federal sobre las fuerzas públicas, siempre que resida en ellos habitual o transitoriamente, violentando de este modo la autonomía local y municipal así como la disposición constitucional que concede

⁷⁶ La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1993, siendo Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, tristemente celebre por canjear con partidos de oposición, la aprobación de leyes por gubernaturas, a través de las denominadas "concertaciones".

a los Municipios la prestación del servicio de seguridad pública.”

Por otra parte y respecto a la deficiente técnica legislativa empleada para establecer las facultades de mando y dirección en materia de seguridad pública otorgados al Ejecutivo Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal respectivamente, se convierte en una labor difícil establecer el significado real de semejantes términos, así como el de los alcances que trató de expresar el legislador al momento de establecer las normas que enunciaran dichas facultades, por lo cual, también resulta difícil descubrir la aplicación concreta de estos preceptos, toda vez que el legislador no se preocupó por definir lo que significa mando y dirección, ni en que consisten cada uno de ellos.

Sin embargo, dicha deficiencia técnica puede ser subsanada a través de la técnica jurídica, que para el Maestro García Máynez es “(...) el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente.”* A su vez, el distinguido Maestro divide a ésta en interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflicto de leyes, las cuales explicamos a continuación:”

a) Interpretación: consiste en hallar el verdadero sentido de un precepto jurídico, desentrañando a través de procedimientos destinados para este fin, la significación del mismo. Esta puede ser privada, siempre que sea obra de particulares, denominándose interpretación doctrinal, cuando es realizada por especialistas en Derecho; judicial, cuando es realizada por órganos jurisdiccionales

Cf. Artículo 115, fracción III, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

* GARCIA MAYNEZ, Eduardo *Op. cit.* p. 129

” *Vid. Ibid.*, pp. 129s

para ser aplicada a casos concretos y; auténtica, cuando es realizada por el legislador.

b) Integración: ésta nace de aquellos preceptos que necesitan ser interpretados necesariamente o cuando existe una laguna de la ley que deba ser llenada por el juzgador por medio de principios generales del derecho, la costumbre o la equidad. En caso de no existir norma aplicable al caso concreto, el juzgador deberá establecer dicha norma, comparándose de este modo con el legislador.

c) Vigencia: en este caso, corresponderá al juez determinar si los preceptos aplicables al caso concreto se encuentran vigentes o no.

d) Retroactividad: consiste básicamente en saber si determinada ley de reciente creación, deba aplicarse a situaciones jurídicas surgidas durante una ley anterior.

e) Conflicto de leyes: la disciplina encargada del estudio de éstos es el Derecho Internacional, el cual se encargará de establecer que ley deberá aplicarse en tal o cual lugar, refiriéndonos obviamente al caso de legislaciones de distintos países, todo dentro de un ámbito espacial de validez.

De lo anteriormente señalado, desprendemos que la integración, la retroactividad y el conflicto de leyes en el espacio, requieren de un órgano jurisdiccional, así como de la existencia de situaciones jurídicas que deban ser aplicadas a casos concretos, los cuales generalmente se encuentran previstos por la ley, con excepción de aquellas lagunas que deben ser integradas por el

mismo juzgador.

Por lo tanto y a efecto de comprender el significado y el alcance de las facultades de mando y las facultades de dirección, recurriremos al método de la interpretación, para que de este modo podamos descubrir el sentido en que el legislador pretendió orientarlos.

Dichos términos no representan una laguna de la ley desde el punto de vista textual, toda vez que se encuentran insertados en distintos preceptos legales de distintos ordenamientos, consistiendo dicha laguna en la vaga concepción que se pueda tener de los mismos, motivo por el cual se hace necesaria su interpretación.

De tal modo, la interpretación solo resultará válida en el sentido de la exégesis de los textos, es decir, se debe basar en el análisis gramatical de la misma en busca del pensamiento de su autor.

Sin embargo, la expresión de los términos de mando y dirección resulta incierta, por lo cual debemos valernos de la interpretación lógica la cual consiste en:

1 Examen de trabajos preparatorios, exposición de motivos y discusiones parlamentarias (---) 2. Análisis de la tradición histórica y la costumbre, a fin de conocer las condiciones que prevalecían en la época en que la ley fue elaborada, así como los motivos que indujeron al legislador a establecerla. (---) 3 Si estos medios resultan infructuosos, habrá que valerse de procedimientos indirectos. Entre ellos figuran en primera línea el recurso a la equidad y la aplicación de los principios generales del derecho. (...)⁸⁰

⁸⁰ *ibid.* p. 334

Remitiéndonos al primer punto, podemos encontrar la primera clave que nos ayudará a interpretar dichos términos, pues como ya se mencionó con anterioridad, en el análisis de la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,⁸¹ se desprenden palabras sinónimas a mando y dirección, las cuales son mando supremo y alto mando, con lo cual podemos comparar dichos vocablos con los que son empleados en la terminología militar, motivo por el cual, se establece entre el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, una similitud con lo que acontece entre el Presidente de la República y las Fuerzas Armadas Mexicanas, donde el primero ejerce el mando supremo de las segundas, delegando en los titulares de éstas, el alto mando de las mismas.

Por su parte, el segundo punto también nos ofrece otra alternativa, la cual será capaz de conducirnos de igual manera, a descifrar el espíritu que el constituyente deseó imprimir a tales palabras.

Por tal razón, se hace necesario remontarnos hacia el pasado, con el fin de indagar cuales fueron los sucesos que indujeron al constituyente a legislar en estos términos.

Lo anterior, podría derivar del hecho de las constantes conjuras que han sufrido los grupos gobernantes en nuestro país a lo largo de su historia, siendo el ejército el órgano que con más frecuencia ha conjurado en contra de las instituciones legalmente establecidas, lo cual no es de extrañar, dada su gran capacidad material y humana,

⁸¹ Vid. *Supra*, Apartado 2.2.2.1 pp. 84s de la obra que se lee

la cual ha sido desplegada innumerables veces hacia esas instituciones, las cuales tiene obligación de salvaguardar, de ahí que se hayan establecido las providencias necesarias, a efecto de ejercer un control efectivo sobre dicho órgano, motivo por el cual, el Presidente de la República tendrá el control directo sobre el ejército, al poder disponer de éste para la seguridad interior y defensa exterior, así como para participar en lo relativo a nombramientos y remociones de manera libre de los titulares de las fuerzas armadas, convirtiéndose de esta manera en el Comandante Supremo de dichas fuerzas.

En lo que respecta a las fuerzas de seguridad pública, podemos mencionar en primer lugar, que éstas carecen de la disciplina y enorme capacidad técnica con que cuenta el ejército, sin embargo y a pesar de lo rudimentario que pudieran parecer aquellas comparadas con este último órgano, se encuentran armadas, lo cual podría representar un peligro latente en contra de la institución presidencial.

Además, si tomamos en consideración que el Presidente reside habitualmente en el Distrito Federal, pudiera darse el caso que el gobernante en turno conjurara en su contra, por lo cual decidió otorgarse el mando de la fuerza pública al Primer Mandatario y de este modo evitar que, en caso de conjuras, el gobernante fuera capaz de contar siquiera con la policía local.

De igual modo, dicha disposición se hace extensiva a cualquier lugar dentro del territorio nacional, en que se encuentre el Ejecutivo Federal, lo cual como ya vimos con anterioridad, encuentra su

fundamento legal en el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo constitucional,⁸² el cual a la vez tiene como antecedente histórico a Ley de Autonomía Municipal promulgada por Venustiano Carranza el 26 de enero de 1914, la cual obedecía más a razones políticas y prácticas que jurídicas, como a continuación lo establece el insigne jurista Elisur Arteaga Nava:

El primer jefe ante el acoso del gobierno emanado de la Constitución de Aguascalientes, salió huyendo de la ciudad de México y se estableció durante un tiempo en la ciudad de Veracruz; él y sus allegados estaban conscientes de que su permanencia en ese lugar era transitoria, como lo fue: peregrinaron por Tampico, Saltillo, Monclova, Nuevo Laredo, Matamoros, Monterrey, Querétaro y otros sitios. Una norma como la indicada permitió tener el mando de las fuerzas públicas de los lugares en donde residió transitoriamente; pero tiene más fondo del que aparenta. Por un lado, es incuestionable que si el Presidente de la República se encuentra en la capital de un estado, en aplicación de la norma, recae en su persona y no en la del gobernador local el mando de la fuerza pública.⁸³

Por nuestra parte, podemos mencionar que aquella época de revoluciones, asonadas, revueltas, atentados, magnicidios y demás, ha sido superada y en la actualidad nos es posible contemplar el fortalecimiento de nuestras instituciones, así como el vislumbamiento hacia un nuevo federalismo, motivo por el cual consideramos inapropiado lo dispuesto por el artículo 115, fracción

⁸² El párrafo primero del mismo artículo, concede a los presidentes municipales el mando de la Policía Preventiva Municipal, pero ésta acatará órdenes del Gobernador en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

⁸³ ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. México, Ed. Oxford University Press, Harla, 1998, p. 137.

VII, párrafo segundo de nuestra Constitución Federal, toda vez que la tendencia política actual, debiera consistir en dotar de autonomía plena a las entidades federativas y no de limitarlas en el ejercicio de ésta.

Por lo tanto, una vez conocidas las enormes deficiencias de técnica legislativa y jurídica en la atribución de facultades en materia de seguridad pública al Presidente y al Jefe de Gobierno, así como el verdadero sentido y alcance que el legislador decidió imprimir en los términos de mando y dirección, estamos en posibilidad de analizar desde un punto de vista jurídico, las problemáticas que pudieran resultar por la incongruencia que se presenta del ejercicio de las mismas, lo cual será analizado en el siguiente apartado.

3.1.2 De ejercicio de mando y de dirección.

Tal y como se observó en el apartado inmediato anterior, la facultad de mando que asume el Ejecutivo Federal con respecto a las fuerzas de seguridad pública del Distrito Federal, así como la de dirección ejercida por el Jefe de Gobierno de esta entidad sobre las mismas, es análoga a la que impera entre el Presidente de la República y las Fuerzas Armadas Mexicanas, toda vez que la Constitución Federal concede al Primer Mandatario, en su artículo 89, fracciones IV, V, VI y VII, facultades en materia de seguridad nacional, ya que éste puede nombrar a los oficiales superiores de esas agrupaciones, disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la

Nación, así como declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁴, ubicándolo de esta manera como el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Nacionales.

El antecedente inmediato a tal disposición, lo podemos hallar remontándonos al año de 1787, cuando la Constitución de los Estados Unidos de América instituye el Ejército Federal, disponiendo que sea el Ejecutivo considerado como el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.⁸⁵

En la actualidad, las Fuerzas Armadas Mexicanas se dividen en Ejército, Armada y Fuerza Aérea, los cuales se encargarán de preservar la soberanía e independencia de la Nación por tierra, mar y aire respectivamente.

En la actualidad, las fuerzas armadas se encuentran plenamente institucionalizadas y subordinadas al poder político civil y forman parte de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, que se encuentra conformada por el Ejército y la Fuerza Aérea y la Secretaría de Marina, conformada únicamente por la Armada de México, estableciéndose por tal motivo sus atribuciones en los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸⁶

Del análisis de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, en su título tercero, denominado "Niveles de Mando en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas", y remitiéndonos a su capítulo segundo, denominado "Mando Supremo", nos encontramos

⁸⁴ Cf. Artículo 89, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁵ Vid. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. cit. p. 345

⁸⁶ Cf. Artículos 29 y 30 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

con la disposición que establece que el Mando Supremo de éstos, corresponde al Presidente de la República, quién lo puede ejercer por sí mismo, o bien a través del Secretario de Defensa Nacional; asimismo, en su capítulo tercero, intitulado "Alto Mando", se establece que el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, será ejercido por el Secretario de la Defensa Nacional.⁸⁷

Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México, en su título tercero, denominado "Organización", establece en su capítulo primero, intitulado "Mando Naval", que el Mando Supremo corresponde al Presidente de la República y el Alto Mando al Secretario de Marina.⁸⁸

Con lo anterior, se comprueba la interpretación de los términos mando y dirección con lo que respecta a la analogía establecida entre éstos y los niveles de mando militares, destacando el hecho de que en el caso de el Ejército y Fuerza Aérea, el Ejecutivo pueda ejercer el mando supremo por sí mismo o delegarlo en el Secretario de la Defensa, lo cual adquiere radical importancia, toda vez que la delegación de funciones es válida en este caso, por la simple razón de que se establece bajo la jerarquía militar y partiendo del hecho de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es una autoridad de carácter civil, la cual es electa mediante el sufragio universal y además es el depositario del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa, resulta completamente ilógico que en la actualidad subsista esa relación de subordinación en lo que respecta a las

⁸⁷ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, v. 1. 3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1998. pp. 842s

⁸⁸ Vid. Ibid. pp. 868s

fuerzas de seguridad pública, del Jefe de Gobierno hacia el Presidente de la República.

Quizás, tal aberración jurídica obedezca también al hecho de que durante mucho tiempo el Distrito Federal formó parte de la Administración Pública Centralizada Federal, bajo la denominación de Departamento Administrativo. Partiendo de este supuesto, era lógica la delegación de funciones del Presidente hacia el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, pues dentro de la pirámide jerárquica, el Presidente ocupaba el punto más alto, teniendo la facultad de nombrar y remover de manera libre a dicho funcionario e incluso, hacer lo mismo con otros funcionarios del Departamento del Distrito Federal de jerarquía inferior a la del ya mencionado.

Sin embargo, hoy en día dichas medidas resultan absurdas si tomamos en cuenta que al momento de establecerse el pacto federal, las entidades federativas delegaron tan solo ciertas facultades a los órganos federales, conservando para sí mismas la mayoría de ellas con el propósito manifiesto de conservar autonomía hacia su interior, otorgando su consentimiento con el fin de que la Federación las representase solamente hacia el exterior, motivo por el cual consideramos que la Federación no debe tener injerencia alguna en aquellas facultades que debieran corresponder originalmente a estas entidades, motivo por el cual, consideramos una violación descarada a la autonomía del Distrito Federal, el mando que ejerce sobre los cuerpos de seguridad pública de esta entidad el Presidente de la República, así como el hecho de que

corresponda legislar en dicha materia exclusivamente al Congreso de la Unión, pues con ésto, además de violar su autonomía, la Federación pisotea la voluntad expresada por sus habitantes, en el sentido de que aún con las reformas políticas llevadas a cabo en los últimos tiempos, los poderes federales sigan considerando como subordinados a los representantes legales de la voluntad popular.

Además, derivado de lo anterior, resulta aún más incongruente que el Ejecutivo Federal participe del nombramiento y remoción del funcionario que tenga la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública e incluso sea considerado su superior jerárquico, toda vez que cuenta con la facultad de instruir de manera directa a los cuerpos de seguridad pública, pasando por encima del Jefe de Gobierno, quién como principal ejecutor de esta función y como Titular de la Administración Pública del Distrito Federal (a la cual pertenece orgánicamente la Secretaría de Seguridad Pública), tiene que ser quién detente esta facultad.

Aunado a lo anterior, existe la posibilidad de que al Jefe de Gobierno, en el ejercicio de sus funciones de dirección sobre los cuerpos de seguridad pública de la ciudad, sea removido de su cargo, ya que como fue mencionado en su oportunidad,⁸⁹ la deficiente redacción de las funciones de dirección atribuidas a éste, hacen muy difícil establecer en que momento actuará fuera de éstas, ocasionándose de esta manera, la alteración del orden público en la ciudad.

Quizás por lo anterior, el encargado de la ejecución de

⁸⁹ Vid. *Supra*, Apartado 2.2.2.2 pp 94s de la obra que se lee.

los servicios de seguridad pública del Distrito Federal, se muestre renuente a tomar decisiones importantes en cuanto a la disposición de la fuerza pública, tales como la disolución de marchas, plantones y mítines que desquician el tráfico y la gobernabilidad de esta capital, pues derivado de la represión de dichos actos, pudiera suceder que se suscitarán hechos violentos que repercutieran de manera contraria sobre la opinión pública, situación que bien pudiera ser aprovechada por las autoridades federales para poder remover a un Jefe de Gobierno que sea contrario a los intereses de aquellas, consiguiendo solo con ésto, que la tranquilidad, la integridad y el patrimonio de sus habitantes sea reducida a un simple juego de intereses políticos, convirtiendo los principios elementales de seguridad pública en un botín político.⁹⁰

Por su parte, para que la hipótesis de remoción del Jefe de Gobierno pueda ocurrir, es necesario que el Senado y en sus recesos, la Comisión Permanente, asuman tal decisión, considerando la existencia de causas graves que pudieran poner en peligro las relaciones con los poderes federales o el orden público en el Distrito Federal (como pudiera suceder en el caso de utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección). La solicitud de remoción deberá ser realizada por la mitad de estos cuerpos

⁹⁰ Un caso que pudiera ejemplificar claramente lo anterior, sería lo ocurrido durante la huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando las autoridades del Gobierno del Distrito Federal se negaron repetidamente a realizar acciones en contra del Consejo General de Huelga, principal promotor de este paro de labores, que en el periodo comprendido entre Abril de 1999 y Febrero de 2000, realizó innumerables marchas, mítines y plantones, los cuales, en algunos casos produjeron disturbios que alteraron el orden público en ésta ciudad

legislativos. Finalmente, corresponderá al Senado, a propuesta del Presidente de la República, nombrar al Jefe de Gobierno sustituto para que concluya el período, según lo establecido por los siguientes artículos constitucionales: 76, fracción IX; 122, apartado B, fracción II; Base Segunda, fracción I, párrafo tercero del mismo artículo y; los artículos 26, 27, 28 y 32, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.⁹¹

De lo anterior, se desprende que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra maniatado completamente, respecto a asumir de manera efectiva la ejecución de la prestación de los servicios de seguridad pública que a él corresponden de manera directa y los cuales se encuentran consagrados en nuestra Constitución Federal y en las leyes secundarias, pues lo anterior solo traería como consecuencia la destitución del cargo y su inhabilitación para ocupar otro durante un período determinado, además de que dicho funcionario podría incurrir en responsabilidad política.

Además y derivado de la circunstancia de que del uso de la fuerza pública fuera de sus facultades de dirección por parte del Jefe de Gobierno, ocurriesen delitos, éste no podrá ser sometido a la acción de la justicia de manera inmediata, toda vez que en el desempeño de su cargo público, dicho funcionario goza de inmunidad, mejor conocida como fuero, por lo cual será necesario en primer lugar, dejar sin efecto la inmunidad constitucional. En este caso la Cámara de Diputados realizará el procedimiento a través del

⁹¹ Cf. Artículos 76 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 26, 27, 28 y 32 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

cual, declarará sí procede o no en contra del inculpado, es decir, nos encontramos ante la declaración de procedencia, la cual lo podría despojar de su inmunidad constitucional. En caso de que el supuesto anterior así ocurriese, traería como consecuencia la separación del cargo mientras se encuentre sujeto al proceso penal. Si la sentencia de dicho proceso resulta absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función y como consecuencia su inmunidad; en el caso de que la condena fuese condenatoria, será sometido a la sentencia correspondiente.⁹²

Una vez que hemos apreciado las problemáticas que surgen del ejercicio de mando y de dirección, las cuales son atribuidas al Presidente de la República y Jefe de Gobierno del Distrito Federal respectivamente y que a su vez derivan de las deficiencias de técnica legislativa y jurídica, pero más que nada de la absurda subsistencia de una disposición que se dió a luz sumergida en el torbellino de inestabilidad política y social que provocó la revolución mexicana, en la cual distintos bandos revolucionarios buscaban alcanzar el poder a través del continuo derrocamiento de gobiernos legalmente establecidos.

Por lo tanto, concluimos que una vez que en nuestro país se ha alcanzado la estabilidad política y la total subordinación de las fuerzas armadas hacia las instituciones políticas de carácter civil, resulta del todo incomprensible que el mando de las fuerzas públicas del Distrito Federal corresponda aún al Presidente de la República,

⁹² Para una mejor comprensión de lo anteriormente señalado, Cf Artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

pero todavía resulta peor, que dicho mando recaiga también sobre éste, en todos aquellos lugares donde resida habitual o transitoriamente, motivo por el cual en nuestro siguiente apartado, estableceremos una propuesta tendiente a brindar una solución efectiva a esa problemática de competencia que se ha estado presentando entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal y que ha sido el tema en análisis a lo largo de éste trabajo de investigación.

3.2 Propuesta de Reforma.

Tal y como lo hemos mencionado a lo largo de este trabajo de investigación, el conflicto de competencias en materia de seguridad pública del Distrito Federal existente entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de ésta entidad, ha acarreado una serie de problemáticas, las cuales se traducen en la actualidad en una deficiente prestación de éste servicio, lo cual redundará en un perjuicio ocasionado a sus habitantes, toda vez que no es posible garantizar la protección a sus personas y a sus bienes.

Este conflicto se reduce básicamente a las facultades de mando que son atribuidas al Primer Mandatario sobre los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, con lo cual se relega a un plano inferior al Jefe de Gobierno de esta entidad, desde el momento en que son atribuidas a este último, solamente facultades de dirección sobre dichos cuerpos.

Esta decisión de otorgar el mando al Ejecutivo Federal, trae

también como consecuencia la injerencia de manera directa e indirecta en el nombramiento que sobre los titulares de las dependencias encargadas de los servicios de seguridad pública de esta ciudad, ejerce dicho funcionario.

Con lo anterior, se asegura el control del Presidente sobre los cuerpos de seguridad pública, así como la sujeción del Jefe de Gobierno hacia aquel en esta materia, ya que al otorgar los distintos ordenamientos legales hasta ahora analizados, la facultad de mando al Ejecutivo Federal, éste se considera jerárquicamente superior al Jefe de Gobierno, razón por la cual, el primero deberá ser informado por éste último sobre la situación que en materia de seguridad pública impera en esta ciudad y de no estar de acuerdo con ésta, podrá instruirlo sobre la manera en que deba ejercerse esta función, incluido el uso de la fuerza pública.

En el supuesto de que el Jefe de Gobierno se negara a acatar dichas instrucciones, el Presidente, en el ejercicio del mando supremo conferido a su persona, podrá instruir a los funcionarios inmediatamente inferiores a aquel que ejerza las funciones de dirección, sobre las medidas que se deban de tomar para garantizar la ejecución de dicho servicio, así como para recibir de parte de éstos, la información de la situación de las fuerzas públicas a su cargo.

De esta manera, se desvanecen las facultades de dirección conferidas al Jefe de Gobierno sobre los cuerpos de seguridad pública, ya que éstas se encontrarán sujetas a las decisiones y caprichos del Ejecutivo Federal, existiendo la posibilidad de que el

Jefe de Gobierno sea sujeto a juicio político, tal y como se observó en el apartado inmediato anterior.

Por otra parte, la deficiencia de técnica legislativa y jurídica de semejante disposición, radica principalmente en la falta de visión del constituyente de 1917, el cual no intuyó el fortalecimiento de las instituciones federales y la participación cada vez mayor de las entidades federativas en el desarrollo económico, político y social del país, lo cual contribuye de manera directa a una mayor autonomía por parte de éstas y una disminución gradual de su dependencia hacia la Federación, lo cual redundará cada vez más, en un mejor desempeño de las actividades llevadas a cabo por estas entidades en beneficio de su población.

Esta situación en la actualidad es la que impera en el Distrito Federal, pues gracias a las reformas llevadas a cabo en los últimos años, cuya finalidad es dotar de una autonomía cada vez mayor a esta entidad, es posible observar avances democráticos inimaginables en esos tiempos de turbulencia revolucionaria, pues de ser considerado como bastión político del Presidente en turno, hoy en día podemos observar la importancia que adquiere el Distrito Federal en el ámbito nacional desde un punto de vista de descentralización del poder político como ya fue mencionado en el apartado inmediato anterior y además por ser considerada la ciudad de México desde la época prehispánica como el mayor centro cultural, político, religioso, económico y social del país, adquiere ésta gran relevancia, pues el depositario del Poder Ejecutivo en esta entidad, puede ser considerado como la personalidad política

en funciones más importante después del Presidente, razón por la cual la Federación impone a los órganos de gobierno del Distrito Federal limitaciones y restricciones con la finalidad de poner obstáculos al ascenso vertiginoso que en el desempeño de sus funciones dicho funcionario pudiera tener; sin embargo, no debemos dejar de mencionar que los políticos que hasta la fecha han ocupado dicho cargo, no han respondido a las expectativas que en torno a ellos se han generado y han utilizado este cargo de elección popular tan solo como un trampolín que los proyecte hacia niveles políticos de mayor nivel, olvidándose por completo de la función principal del gobernante, la cual consiste en procurar el bienestar, la tranquilidad y el progreso de sus gobernados.⁹³

Quizá la mayor limitante que existe para que el Distrito Federal pueda obtener la supremacía total sobre las demás entidades federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos, sea la incapacidad de autodelimitarse y autodeterminarse plenamente, toda vez que carece de una Constitución local elaborada por su propio órgano legislativo, la cual sería la encargada de estructurar y organizar los órganos de gobierno de esta entidad, atribuyéndoles de esta manera las

⁹³ El 3 de Julio de 1997, el Ing. Cuauhtemoc Cárdenas Solorzano, candidato a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal por el Partido de la Revolución Democrática, ganó por un amplio margen las primeras elecciones realizadas en el Distrito Federal para elegir al depositario del Poder Ejecutivo de esta entidad, originándose con tal triunfo grandes expectativas por parte de la ciudadanía de esta ciudad capital, así como las de millones de seguidores de este político a lo largo y ancho del país. Estas expectativas giraban en torno a las soluciones que dicho personaje pudiera dar a los graves problemas existentes en esta ciudad, herencia directa de los casi 70 años en que el partido oficial ejerció su poder sobre ésta y las cuales pudieran repercutir en un nuevo triunfo en las elecciones del año 2000, consiguiéndose de este modo, la tan anhelada transición democrática. El Ing. Cárdenas renunció meses antes a su cargo de Jefe de Gobierno, para poder participar en estas elecciones, las cuales fueron finalmente ganadas por el Lic. Vicente Fox Quesada, quedando el Ing. Cárdenas en el tercer lugar en la preferencia de los electores.

competencias estrictamente reservadas para cada uno de ellos, con el fin de que éstos lleven a cabo una mejor función pública.

En cambio, el Distrito Federal cuenta con un Estatuto de Gobierno elaborado por el Congreso de la Unión, con lo cual esta Entidad Federativa, no delega facultades a la Federación ni se reserva a sí misma todas las demás, sino por el contrario, es la Federación la que delega en esta entidad todas las facultades expresas que se encuentran en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno, reservándose para sí misma todas aquellas que no se encuentren consignadas en dichos ordenamientos.

La situación anterior podría derivar del hecho de que al momento de establecerse el pacto federal, se acordó buscar el lugar donde se asentaran los Poderes de la Unión, estableciéndose para tal efecto que fuese la ciudad de México la elegida por ser ésta considerada como el centro tradicional del país⁹⁴. Con el paso del tiempo y como consecuencia propia de su evolución, esta ciudad llegó a contar con las suficientes características para ser considerada como Entidad Federativa; más, no debemos olvidar que el Distrito Federal, constituido como tal, no participó del pacto federal y por consiguiente no delegó facultades hacia la Federación, sino que ha sido ésta última la que ha venido cediendo con el paso del tiempo diversas facultades que le fueron originalmente atribuidas, con el fin de que el Distrito Federal adquiriera las características propias de las demás entidades federativas.

⁹⁴ Vid. *Supra*. Apartado 1.2 p. 36 de la obra que se lee

Sin embargo, insistimos en considerar en la actualidad al Distrito Federal como un bastión político de la Federación, razón por la cual las transformaciones políticas llevadas a cabo, no han conseguido dotar de autonomía plena a la ciudad más importante de todo el país, observándose en ésta un notorio retraso comparado con las otras entidades federativas, incluso con aquellas de más reciente creación como es el caso de Baja California Sur y Quintana Roo, las cuales se convirtieron en entidades federativas después de ser consideradas como territorios federales.⁹⁵

Por ésta y otras razones, es fácil advertir que la Federación, a través del partido en cuyo nombre gobierne, buscará en todo momento conservar para sí al Distrito Federal, más aún si el partido político que gobernara en éste, fuera un partido de ideología completamente opuesta a la de la Federación, motivo por el cual esta última seguirá imponiendo condiciones políticas favorables a sus intereses, como es el caso de conceder el mando de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal al Presidente de la República y no al Jefe de Gobierno de esta entidad, quién como Titular de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, es el responsable directo de la ejecución de los servicios de seguridad pública en esta ciudad.

Por lo tanto, a efecto de evitar que en esta ciudad continúen reportándose altos índices de criminalidad, disturbios, marchas, mítines y plantones en perjuicio de la ciudadanía y asimismo, para

⁹⁵ El proceso de transformación de Territorio a Estado en Baja California Sur, terminó con la expedición de la Constitución Estatal del 9 de Enero de 1975 y el de Quintana Roo el 11 de Enero del mismo año

evitar que el Distrito Federal siga siendo considerado como una ruleta en la cual todos los partidos políticos se juegan sus intereses y su supremacía política, se hace estrictamente necesario retirar el mando de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal al Presidente de la República, toda vez que tal disposición contraviene la autonomía hacia el interior que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede a todas las entidades federativas, además de resultar una disposición incongruente con la realidad política y social que vive actualmente el país por haber derivado de una costumbre imperante en tiempos de la Revolución.

Por esta razón, proponemos que la fracción VII, párrafo segundo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”, sea derogada de dicho ordenamiento legal, con el fin de que todas las incongruencias jurídicas que esta disposición entraña, sean corregidas tal y como lo veremos en nuestro siguiente apartado.

3.2.1 Alcance de la Propuesta.

Con la anterior propuesta, se pretende que todas las facultades en materia de seguridad pública sean una atribución de los órganos de gobierno del Distrito Federal, por corresponder de manera directa a la administración pública de esta entidad, la ejecución de dicho servicio.

Una vez que el Ejecutivo Federal deje de tener el mando de los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, el cual es el lugar donde éste reside habitualmente, será posible que se vayan desprendiendo cada una de las facultades que en esta materia son atribuidas a la Federación, lográndose con lo anterior la independencia del Distrito Federal respecto a aquella, en todas las cuestiones relacionadas con esta materia.

La primer consecuencia derivada de la derogación de dicha norma sería que dejará de ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en materia de seguridad pública para el Distrito Federal, trasladándose esta competencia a la Asamblea Legislativa de esta entidad, pues como ya vimos antes,⁹⁶ corresponde a ésta legislar en materias estrechamente relacionadas con la de seguridad pública.

Una de esas facultades sería la elaboración, por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Ley de Seguridad Pública, la cual como ya vimos anteriormente,⁹⁷ es en la actualidad una ley de carácter federal, lo que representa un grave obstáculo para las autoridades locales en la prestación del servicio público de seguridad pública.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo del Distrito Federal, al no corresponder más el mando al Presidente de la República, será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quién ejerza el mando supremo de los cuerpos de seguridad pública de

⁹⁶ Vid. Supra, Apartado 3.1 pp. 99s de la obra que se lee.

⁹⁷ Vid. Supra, Apartado 3.1.1 p. 103 de la obra que se lee.

esta entidad, consiguiéndose de esta manera, que éste último sea el principal responsable de la prestación de servicios de seguridad pública, al corresponder a éste la función administrativa de esta circunscripción por ser el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal y por lo tanto, el único facultado legalmente para la ejecución de este servicio público.

Cabe destacar que el Jefe de Gobierno contaría con la facultad reglamentaria en dicho servicio, una vez que la Asamblea Legislativa legisle en todo lo concerniente a la seguridad pública, lo cual sería posible en virtud de que este órgano legislativo se encuentra dentro del mismo nivel de gobierno, lo que traería como resultado que el Jefe de Gobierno pudiera expedir reglamentos, decretos y acuerdos para regular la prestación de los servicios de seguridad pública en esta entidad, así como presentar iniciativas sobre esta materia ante la Asamblea Legislativa.

Asimismo, correspondería al Jefe de Gobierno, el libre nombramiento y la remoción de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, razón por la cual, tanto las facultades de mando, así como las de nombramiento, corresponderían al Jefe de Gobierno, por ser éste quién ocupa el puesto más elevado en la escala jerárquica dentro de dicha administración, por lo que dicho funcionario estará facultado para instruir de manera directa a los titulares de ambas dependencias, sobre la manera en que deban prestarse los servicios de seguridad pública en esta ciudad, así como para recibir los informes por parte de éstos, sobre la situación

que guarde la fuerza pública y de este modo sería posible sacudirse la relación de subordinación del Jefe de Gobierno y de los titulares de dos de las dependencias de su administración hacia el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, para llegar a realizar la reforma del párrafo segundo de la fracción VII del artículo 122 de la Constitución Federal, será estrictamente necesario que la iniciativa parta de cualesquiera de los que se encuentran facultados para tal efecto, según lo dispone el artículo 71 Constitucional al establecer que:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete: (---) I. Al Presidente de la República; (---) II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y (---) III. A las legislaturas de los Estados. (---) Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates

Cabe destacar que en el anterior precepto, no se menciona a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual constituye una grave omisión, toda vez que la Asamblea es el órgano legislativo de una Entidad Federativa, motivo por el cual debe de ser incluida; sin embargo, el inciso ñ, de la fracción V, de la Base Primera del artículo 122, establece que la Asamblea Legislativa cuenta con facultades para "Presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;"

De lo anterior, podemos mencionar que el derecho de iniciativa no podrá provenir de un solo diputado, sino de la Asamblea

Legislativa considerada como un todo. Dicha iniciativa de reformas por lo tanto, deberá ser acordada en primer lugar por la Asamblea para posteriormente ser enviada al Congreso de la Unión.

No debemos dejar de mencionar que la Asamblea Legislativa se encuentra limitada legalmente para iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, pues éstos solo podrán referirse a materias relativas a esa Entidad Federativa, lo cual nos hace suponer que estas iniciativas y decretos solo podrán ser válidas con respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, al establecerse que la disposición constitucional que se propone derogar se encuentra estrechamente vinculada con el Distrito Federal, será posible presentar la iniciativa de reforma a la Constitución Federal ante el Congreso de la Unión, en los términos que establece el artículo 135 de la misma, cuando menciona que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas

Existen aún vacíos legales en lo concerniente a sobre cual será la cámara de origen ó a cual de las dos cámaras corresponderá esta resolución, por lo cual el artículo 72 de la Constitución Federal nos menciona que "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución

no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”

En caso de no encontrarse el Congreso en período de sesiones, la Comisión Permanente será la receptora del proyecto y lo hará llegar a cualquiera de las dos cámaras una vez que se reanuden las sesiones.*

Asimismo, el artículo 135 constitucional no establece el número de legisladores presentes en cada cámara, por lo cual se requerirá del número mínimo de éstos para integrar el quórum, según lo dispone el artículo 63 constitucional cuando menciona que "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; (...)", es decir, 251 para la Cámara de Diputados y 65 para la de Senadores. Sin embargo, lo que no varía es que dicha reforma o adición deberá ser acordada por las dos terceras partes de los que se encuentren presentes.

Una vez acordadas las reformas o adiciones, el Congreso de la Unión deberá enviar el acuerdo a cada una de las legislaturas estatales y una vez recibido por éstas, lo aprobarán o desaprobarán y será enviado al Congreso de la Unión el decreto donde conste la decisión tomada al respecto.

Por último, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en los recesos de éste, efectuará el recuento de los

* Cf. Artículo 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

votos emitidos por cada legislatura estatal y finalmente emitirán un decreto que apruebe o desapruebe dicha iniciativa de reformas o adiciones.

Por lo anteriormente comentado, podemos notar el difícil proceso de aprobación de dicha iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la derogación del párrafo segundo, fracción VII, del artículo 122, y además, si son consideradas las enormes lagunas y vacíos legales que para el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se han establecido, resulta muy difícil imaginar que dicha reforma sea llevada a cabo, siempre y cuando ésta provenga de este órgano legislativo, pues como lo hemos mencionado, no es fácil precisar los alcances del inciso ñ, de la fracción V, de la Base Primera, del artículo 122, los cuales únicamente podrían circunscribirse a que la Asamblea Legislativa presente ante el Congreso de la Unión, iniciativas y decretos sobre las materias expresamente conferidas a dicha Asamblea, para el caso de que sea reformado o adicionado el Estatuto de Gobierno o el artículo 122 constitucional.

Debido a esto, dicha reforma solo será posible si la Federación deja a un lado sus intereses políticos con respecto al Distrito Federal y decide presentar por sí misma la iniciativa de reforma que venga a derogar esta disposición, lo cual traería como resultado diversos beneficios, los cuales serán explicados en el apartado siguiente.

3.2.2 Beneficio de la Propuesta.

Con lo anteriormente señalado, sería posible evitar la violación continua de la limitada autonomía con que cuenta el Distrito Federal, pues siempre que el mando de la fuerza pública recaiga sobre el Presidente, se observarán situaciones anómalas e incongruencias jurídicas derivadas de dicha disposición, tal y como es el caso de que el Ejecutivo Federal, Titular de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), ejerza facultades de mando sobre el depositario del Poder Ejecutivo de una entidad autónoma y lo que es peor aún, sobre un funcionario de la administración pública local de esa misma entidad.

Dicha violación, se hace más patente si tomamos en cuenta que los habitantes del Distrito Federal gozan de derechos políticos,⁹⁹ por lo cual pueden elegir de manera universal, libre, directa y secreta a sus representantes populares, es decir, a los miembros de la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por tal razón, resulta del todo incomprensible que dicha disposición venga a pisotear la voluntad popular, pues en el caso de la seguridad pública, no son los representantes del pueblo los encargados de organizar y ejecutar dicho servicio, sino otros individuos (en este caso los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión), que no son oriundos de esta ciudad capital, pues provienen de todas las demás entidades federativas, por lo cual

⁹⁹ Cf. Artículos 20 fracción I y Artículo 23 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

muchas veces no tienen su residencia en ésta, dándose el caso que solo se encuentran en ella durante los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, lo cual trae como consecuencia que tengan un conocimiento inexacto sobre los problemas que en esta materia padece el Distrito Federal.

Asimismo, resulta absurdo que correspondan al Presidente de la República, la facultad de iniciativa y la facultad reglamentaria respecto a esta materia, ya que éste no se encuentra directamente involucrado en la ejecución de dicho servicio, por lo cual, las observaciones y disposiciones que establezca sobre seguridad pública, pueden carecer de la suficiente profundidad y la exactitud requeridas para la elaboración de ordenamientos normativos encargados de regular esta materia.

Por otra parte, hemos señalado que el Distrito Federal representa para los partidos políticos mexicanos un poderoso bastión, razón por la cual se establece una guerra sin cuartel entre éstos para asegurar su control, agudizándose aún más dicha situación, cuando el gobierno federal y el gobierno local se encuentran representados por diferentes partidos políticos; en casos como éste, los distintos niveles de gobierno asentados en esta ciudad, se encontrarán más preocupados por utilizar todas las cuestiones relativas con la seguridad pública para desprestigiarse mutuamente y como consecuencia ambos evadirán las responsabilidades que el ejercicio de ésta trae consigo, lo cual, como se ha observado en los últimos años, resulta altamente perjudicial para los habitantes de esta ciudad, pues hoy como nunca

se producen en esta entidad un exagerado número de homicidios, lesiones, violaciones, robos y demás delitos en contra del patrimonio y la integridad de las personas, así como una creciente radicalización de organizaciones populares, estudiantiles y de trabajadores, lo cual se traduce en un elevado número de marchas, mítines y plantones, de los cuales muchas veces derivan disturbios y actos violentos que recrudecen aún más la situación caótica en que se encuentra sumergido el Distrito Federal y que además la convierten en una de las ciudades más violentas del mundo.

Por lo anterior, consideramos que la derogación del párrafo segundo, fracción VII del Artículo 122 constitucional, otorgaría el mando directo sobre la fuerza pública al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual traería como consecuencia que correspondiera a la Asamblea Legislativa de esta entidad, legislar en todo lo relativo a la seguridad pública, lo cual redundaría en una delimitación más exacta sobre las obligaciones que la prestación de este servicio público trae aparejadas, así como las sanciones en que pudieran incurrir, en caso de incumplimiento, los encargados de dicha prestación, lo que se traduciría en una prestación más directa y mas eficiente de este servicio, con lo cual se satisfacerían una de las demandas más imperiosas de la sociedad.

Por otra parte, la derogación de dicha disposición tendría también repercusiones con respecto a las demás entidades federativas, pues no debemos olvidar que ésta concede el mando de la fuerza pública al Ejecutivo Federal en aquellos lugares donde éste resida de manera transitoria, produciéndose de esta manera

una situación similar a la del Distrito Federal, es decir, una violación a la autonomía interna de las demás entidades, con la salvedad de que dicha violación ocurrirá solamente de manera temporal y no permanente como en el caso del Distrito Federal.

Podemos concluir la presente investigación mencionando que, dada la proyección a nivel nacional e internacional con que cuenta el Distrito Federal, éste sirva muchas veces como modelo a las demás entidades federativas y represente ante el mundo al pueblo mexicano, ya que por ser la ciudad más importante y representativa del país atrae a numerosas personalidades de la política, hombres de negocios y turistas, ya sean nacionales o extranjeros, lo cual convierte a la ciudad de México en una metrópoli con carácter universal, constituyéndose dentro de su territorio uno de los centros sociales, políticos, económicos, educativos y religiosos más importantes de la humanidad, motivo por el cual debe contar con un servicio de seguridad pública equiparable al de otras importantes ciudades del mundo, lo cual podría llegar a convertirse en una realidad si logrará darse un primer paso, el cual solo sería posible si el gobierno federal considerará hoy, hoy, hoy...“LA NECESIDAD DE QUE LAS FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, SEAN UNA ATRIBUCION DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE CARACTER LOCAL.”

CONCLUSIONES

PRIMERA: La seguridad pública es un servicio público regulado y prestado por el Estado a través de instituciones de carácter policial, las cuales se encargarán de la protección de las personas, los bienes y los derechos de los gobernados, atendiendo a los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

SEGUNDA: El Distrito Federal es al mismo tiempo capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión y una Entidad Federativa y por esta razón se asentarán bajo su territorio de manera simultánea, los órganos de gobierno de carácter federal y los de carácter local, motivo por el cual cuentan con potestad para ejercer sus atribuciones en el Distrito Federal, seis órganos de gobierno, con lo cual se duplica el principio de división de poderes establecido por el artículo 49 constitucional, aunque cada nivel de gobierno actuará de acuerdo a la competencia que la misma Constitución señala para cada uno de ellos.

TERCERA: El Distrito Federal es la única Entidad Federativa que carece de la facultad para autodelimitarse y autodeterminarse plenamente, ya que no cuenta con una Constitución propia, sino con un Estatuto de Gobierno, el cual es elaborado por el Congreso de la Unión. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal representa una grave contradicción al artículo 124 constitucional, toda vez que en éste se encuentran las facultades expresamente conferidas a los órganos de carácter local, entendiéndose en este sentido que por exclusión la Federación ejercerá todas las demás.

CUARTA: Los actuales sistemas de seguridad pública a nivel federal, se enfocan generalmente a considerar solo los aspectos penales de la función de seguridad pública, pues solo son incluidos en éstos la prevención de delitos, la procuración e impartición de justicia y la ejecución de penas, dejando a un lado las acciones de prevención, rescate y atención a las víctimas en caso de emergencias y siniestros.

QUINTA: A diferencia de la Federación, en el Distrito Federal son contemplados básicamente los aspectos de prevención de delitos y procuración de justicia dentro de la función de seguridad pública, encomendándose para tal efecto dichas funciones a la Policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial del Distrito Federal, dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respectivamente.

SEXTA: Corresponderán a la Federación todas las facultades en materia de seguridad pública relativas al Distrito Federal, razón por la cual, el Congreso de la Unión legislará en todo lo concerniente a esta materia y el mando de los cuerpos de seguridad pública en esta entidad estará a cargo del Presidente de la República, lo cual constituye una violación a la autonomía del Distrito Federal.

SEPTIMA: Corresponderán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública en esta entidad, derivando de lo anterior, una relación de subordinación de éste hacia el Presidente de la República, por ser

éste último quién detenta las facultades de mando.

OCTAVA: El Ejecutivo Federal como Titular de la Administración Pública Federal, no puede ser considerado como superior jerárquico del Jefe de Gobierno, por ser éste último el depositario del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa y por consiguiente, el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual debe ser independiente de la Federación por el simple hecho de hallarse ubicada dentro de un distinto nivel de gobierno.

NOVENA: El ámbito de competencia del Distrito Federal es invadido de igual manera por el Presidente de la República, al encontrarse éste facultado para intervenir de manera directa e indirecta en el nombramiento y la remoción de los titulares de los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal, así como por estar facultado para instruirlos y recibir informes por parte de ellos.

DECIMA: Por ser el responsable de la función ejecutiva de los servicios públicos del Distrito Federal y por encontrarse directamente involucrado en la prestación del servicio de seguridad pública, debería corresponder al Jefe de Gobierno la facultad de mando sobre la fuerza pública, así como el libre nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ser éstas dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

DECIMO PRIMERA: La Asamblea Legislativa debe ser la encargada de legislar en todo lo concerniente a la materia de

seguridad pública para el Distrito Federal, por ser considera ésta como de vital importancia para los habitantes de esta entidad, consiguiéndose con lo anterior que el Jefe de Gobierno disponga de facultades reglamentarias en esta materia, para de este modo llevar a cabo una eficaz ejecución de los servicios de seguridad pública.

DECIMO SEGUNDA: La responsabilidad de las problemáticas de competencia en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, deriva de la subsistencia de la disposición contenida en el párrafo segundo, de la fracción VII, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga al Ejecutivo Federal, el mando de la fuerza pública en los lugares donde éste resida habitual o transitoriamente, es decir, dicha disposición también se hace extensiva a las demás Entidades Federativas, violando de igual manera la autonomía hacia el interior de éstas consagrada por la Constitución.

DECIMO TERCERA: La vigencia de esta norma resulta inecesaria en la actualidad, ya que dicha norma obedeció a la conservación de la institución presidencial en los tiempos de turbulencia revolucionaria, razón por la cual, en los tiempos actuales que se ha logrado la consolidación de dichas instituciones legalmente establecidas, no resulta válida su aplicación.

DECIMO CUARTA: En la actualidad, dicha disposición es utilizada como un instrumento de control político por la Federación, a fin de conservar para sí misma, el poderoso bastión político que constituye el Distrito Federal, lo cual redundará en un grave perjuicio para su población. Esta situación se agudizará aún más, en el

supuesto de que los distintos niveles de gobierno asentados en el Distrito Federal, estén a cargo de partidos políticos de ideología completamente opuesta, tal y como sucede al momento de redactar esta tesis.

DECIMO QUINTA: Este conflicto de competencias y las probables consecuencias que pudiera traer consigo, podrán ser solucionados solamente si es derogado el párrafo segundo, de la fracción VII, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECIMO SEXTA: Dicha iniciativa de reforma a la Constitución Federal, sólo podrá convertirse en una realidad a través del consentimiento y la voluntad política que las autoridades federales observen hacia ésta, pues en ellas recaerá gran parte de esta responsabilidad, la cual constituirá el primer gran paso para que los ciudadanos del Distrito Federal gocemos del derecho a una eficaz prestación de los servicios de seguridad pública.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. México, Ed. Porrúa, 1996, 566 p.

----- Derecho Administrativo Especial, v.1.
3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 902 p.

----- Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1993, 1165 p.

----- Teoría General del Derecho Administrativo. 12a. ed. México, Ed. Porrúa, 1995, 1048 p.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. México, Ed. Oxford University Press, Harla, 1998, 1058 p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 11a. ed. México, Ed. Porrúa, 1997, 1085 p.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo. (Servicios Públicos) México, Ed. Porrúa, 1995, 615 p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho.

50a. ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 444 p.

LARA ESPINOSA, Saúl. Las Garantías Constitucionales en Materia Penal. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 385 p.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla, Derecho Administrativo, v 3. México, 1996, 274 p.

MORAL PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. México, Ed. Mc Graw Hill Interamericana Editores, 1997, 190 p.

ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. México, Ed. Mc Graw Hill Interamericana Editores, 1998, 114 p.

PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 16a. ed. México, Ed. Porrúa, 1997, 315 p.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 4a. ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 771 p.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1998, 506 p.

----- Segundo Curso de Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1998, 518 p.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial v. 2.
México, Ed. Porrúa, 1999, 778 p.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA,
Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso. 3a.
ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 405 p.

----- Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso.
México, Ed. Porrúa, 1999, 326 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 39a. ed. México, Ed.
Porrúa, 1999, 506 p.

MARTINEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Un
Sistema Alternativo de Política Criminológica en México. México,
Ed. Porrúa, 1999, 670 p.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer y
Segundo Curso. 4a. ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 506 p.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12a. ed.
México, Ed. Porrúa, 1993, 590 p.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional.
México, Ed. Porrúa, 1999, 443 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Primer Curso. 21a. ed. México, Ed. Porrúa, 2000, 905 p.

----- Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Segundo Curso. 20a. ed. México, Ed. Porrúa, 2000, 900 p.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32a. ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 653 p.

VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. México, Ed. Porrúa, 1995, 430 p.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 131a. ed. México, Ed. Porrúa, 2000, 149 p.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. s/ed. México, Ed. Pac, 2000, 25 p.

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. s/ed.

México, Ed. Pac, 2000, 84 p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL. s/ed. México, Ed. Sista, 2000, 171p.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. s/ed.
México, Ed. Sista, 2000, 171 p.