



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**PRESENTA
LILIANA FIGUEROA SANCHEZ**

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ASESOR
DR. JAVIER ROSAS SÁNCHEZ**





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.

INDICE

INTRODUCCIÓN

Introducción.....	5
-------------------	---

CAPÍTULO 1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN JURIDICA, ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 Etapa Prehispánica.....	13
1.2 La ciudad de México durante la Colonia.....	14
1.2.1 El Virreinato en la capital de la Nueva España.....	15
1.2.2 El Ayuntamiento en la Ciudad de México durante la Colonia.....	16
1.3 La Ciudad de México en la Independencia.....	17
1.3.1 La Constitución de Apatzingán.....	17
1.3.2 La Constitución de 1824 y el establecimiento de la sede de los Poderes Federales.....	18
1.3.3 La Constitución Centralista de 1836.....	22
1.3.4 La Constitución de 1857.....	24
1.4 La Revolución y la Constitución de 1917.....	29
1.4.1 El Porfiriato.....	29
1.4.2 La Ciudad de México en la Revolución.....	30
1.4.3 La Constitución de 1917.....	30
1.5 Reformas Constitucionales de 1928 hasta 1987.....	32
1.5.1 La Reforma Constitucional de 1928.....	32
1.5.2 Reformas Posteriores hasta 1987.....	34
1.5.2.1 Organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal de 1941-1970.....	34
1.5.2.2 Ley Orgánica del Distrito Federal de 1972.....	35
1.5.2.3 La Reforma Política de 1978.....	36
1.5.2.4 Organización y Funcionamiento del Departamento del Distrito Federal de 1978 a 1983.....	36
1.5.2.5 Reformas y Adiciones de 1983-1987.....	37
1.5.3 El Departamento del Distrito Federal de 1988- 1996.....	37
1.5.3.1 La Asamblea de Representantes.....	37
1.5.3.2 La Ley de Participación Ciudadana.....	38
1.6 La Reforma Política de 1996.....	39
1.6.1 Facultades del Ejecutivo Federal.....	39
1.6.2 Ejecutivo Local.....	39

1.6.3	Facultades del Poder Legislativo respecto al Distrito Federal.....	40
1.6.4	Los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales.....	41
1.7	Situación Jurídica Vigente del Distrito Federal	42
1.7.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	42
1.7.2	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	47

CAPÍTULO 2 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1	Sobre el concepto de la Seguridad Pública.....	57
2.1.1	Antecedentes prehispánicos en México.....	61
2.1.2	Época Colonial.....	62
2.1.3	Época Independiente	65
2.1.3.1	El Segundo Imperio	69
2.1.4	La República Restaurada.....	69
2.1.4.1	El Porfiriato	70
2.1.5	Gobiernos Post-Revolucionarios.....	70
2.1.6	Origen del Departamento del Distrito Federal.....	73
2.1.7	Primera Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	79
2.2	Seguridad Pública Situación Jurídica Vigente.....	80
2.2.1	La Seguridad Pública del Distrito Federal en el ámbito Federal.....	81
2.2.1.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	81
2.2.1.2	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	83
2.2.1.3	Ley de la Policía Federal	85
2.2.2	La Seguridad Pública del Distrito Federal en el ámbito Local.....	86
2.2.2.1	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	87
2.2.2.2	Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	90
2.2.2.3	Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.....	92
2.2.3	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	94
2.2.3.1	Estructura Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	94
2.2.3.2	Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	96
2.2.3.3	El Reglamento Interior De La Secretaría De Seguridad Pública Del Distrito Federal.....	99

CAPÍTULO 3 EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL RELATIVO AL NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1.	Facultades del Ejecutivo Federal.....	104
------	---------------------------------------	-----

3.2 Nombramiento del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Francisco Garduño – Marcelo Ebrard.....	105
3.3 Destitución de Marcelo Ebrard como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	112
3.4 Washington: Sede de los Poderes Federales.....	118
3.4.1 Protección a los Poderes Federales. Analogía de dos casos Estados Unidos (Washington) – México (Distrito Federal)	124
3.4.2 Caso de la Irrupción al Recinto Legislativo del Congreso de la Unión.....	125
3.6 New York Política de Cero Tolerancia.....	128
3.6.1 Aplicación de Cero Tolerancia en el Distrito Federal.....	132

CAPÍTULO 4 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 Situación de la Reforma Política en Seguridad Pública.....	137
4.1.1 Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos respecto de la Reforma Política del Distrito Federal.....	140
4.2 La Reforma Política del Distrito Federal como medio para aplicar la propuesta.....	145
4.3 Nombramiento del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	148
4.4 Descentralización de los cuerpos policíacos del Distrito Federal a las Delegaciones Políticas.....	149

CONCLUSIONES

Conclusiones.....	152
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía.....	158
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza el tema de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, en el marco de la iniciativa de Reforma Política para el Distrito Federal, aprobada el 9 de noviembre del 2001 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el 12 de diciembre del mismo año por la Cámara de Diputados y rechazada por la Cámara de Senadores en octubre del 2002.

Específicamente se enfoca en las atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal en el nombramiento del mando, estructura y organización de los cuerpos policiacos en el ámbito de la seguridad pública local, dando lugar a una subordinación de las autoridades capitalinas hacia el ejecutivo nacional y los consecuentes conflictos políticos.

Buscamos comentar que requiere el Ejecutivo Local en sus facultades a partir de reformas constitucionales respecto del nombramiento del servidor público encargado de la seguridad pública, la reestructuración y organización de los cuerpos policiacos, a partir de la Reforma Política como mecanismo para modificar las condiciones vigentes con tendencia a la descentralización.

En torno al tema de la Reforma Política del Distrito Federal han habido muchos intentos, en cada uno de los cuales se ha otorgado alguna facultad o avances en las negociaciones, pero pocas veces se ha profundizado sobre el tema de la Seguridad Pública.

También es de considerar que el punto de vista de intelectuales ha sido poco tomado en cuenta, discutiéndolo sólo los grupos partidistas como un problema político, en los que solo se llega a acuerdos en función de sus intereses de grupo.

Existen innumerables discusiones entre partidos políticos, publicados en artículos y ensayos, que se enfocan a la negociación entre sus representantes para definir facultades y atribuciones de la administración pública local, pero enfocadas al juego político de ganar territorio, o ceder o perder facultades.

El aspecto que con mayor frecuencia se retoma para análisis y discusión de la Reforma Política es el de la Participación Ciudadana, ya que se considera que el ciudadano es el mayor afectado, al tener limitaciones en el ejercicio de sus derechos.

A la par se encuentran los estudios que analizan la Reforma Política como solución a problemas específicos que enfrenta la Ciudad de México, como instrumento para dar viabilidad a la administración que demandan los ciudadanos del Distrito Federal, como es el caso de la aprobación del presupuesto, el techo de endeudamiento y lo relacionado a los impuestos recaudados por la federación y su distribución entre las entidades.

Los estudios al respecto al igual que el proceso de Reforma Política han atravesado por diversas etapas, manteniéndose el interés por los temas en Seguridad Pública, y la organización y administración de los cuerpos policíacos. Las discusiones más frecuentes se refieren a las decisiones de las autoridades en turno, a partir de la creación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que comienza por definir de manera precisa en qué consiste la Seguridad Pública, sus alcances y limitaciones.

Dicha ley se ha considerado un gran avance, a pesar que el ejecutivo local no cuenta con facultades para nombrar al Secretario de Seguridad Pública y la estructura de los cuerpos policíacos está sujeta a aprobación, sin embargo, tiene a su cargo la administración de estos.

En lo que toca a la planeación de las estructuras de los cuerpos policíacos ésta se ha realizado como respuesta a problemas inmediatos y no responde a una planificación que dé resultados a largo plazo.

Por lo cual es importante que a partir de análisis serios y considerando la reforma política como un medio de alcanzar objetivos, se proponga un cambio en la condición y organización de la Seguridad Pública de la ciudad y contar con mayores elementos que cierren la posibilidad de conflictos políticos entre el ámbito federal y

local en esta materia, y permitan el combate efectivo a la delincuencia, que sin duda es uno de los problemas que perciben de manera más directa los ciudadanos.

La hipótesis principal de esta tesis es que, la limitante al Ejecutivo Local respecto de sus facultades en materia de Seguridad Pública, está fincada en una fundamentación histórica que actualmente no tiene vigencia.

Basado en el argumento del riesgo que puede significar al pacto federal que los tres Poderes de la Unión estén asentados en una entidad soberana, se considera que deben mantenerse acotadas las facultades del gobierno de la Ciudad de México, respecto de la Federación.

Se ha privilegiado evitar conflictos de interés político partidista con la aplicación de facultades que limitan al Gobierno del Distrito Federal, sin considerar las necesidades reales de reformas que se requieren para garantizar el mejor desempeño estructural y operativo en materia de seguridad pública en la capital.

Por lo cual planteo que la discusión sobre el status jurídico y administrativo del Distrito Federal, ha estado ceñido a la cuestión de la adopción de un régimen centralista o de una república federalista, así como discusiones entre la concentración de facultades y control de poderes del Ejecutivo Federal sobre el Distrito Federal.

En el capítulo primero buscamos analizar hechos históricos sobre los cuales se han apoyado los argumentos en pro y en contra de mantenerse acotadas las facultades del gobierno capitalino, describiendo el origen y evolución jurídica, administrativa y política de la Ciudad de México, partiendo desde la época prehispánica y haciendo un breve alto en algunas etapas como son la Colonia, la Independencia, la Revolución y Promulgación de sus Constituciones hasta llegar a la creación del Departamento del Distrito Federal y su conformación como Gobierno del Distrito Federal y su Asamblea Legislativa. Igualmente, con la finalidad de poner a la vista la transformación de la Ciudad de México en su administración, marco jurídico, distribución y organización territorial, así como los factores políticos que la

motivaron y comprender porque se considera que la evolución jurídica del Distrito Federal aún está inconclusa.

Buscamos demostrar que la condición jurídica y administrativa del Distrito Federal ha sido limitada por factores políticos y económicos, desde la elección del territorio de la Ciudad de México como sede de los poderes federales hasta la actualidad, los que han ido variando en función de personajes e intereses económicos y políticos, así como de los pesos y contrapesos partidistas, representados en la conformación del poder legislativo federal, los cuales han ido limitando las facultades al Gobierno local para su administración interior.

Respecto de la conformación y evolución de la estructura de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública en la Ciudad de México, buscamos mostrar cómo éstas se crearon frente a la necesidad de encontrar soluciones inmediatas al crecimiento poblacional, los diversos movimientos sociales y los problemas políticos de la localidad, y siempre han estado definidas por la estructura político-administrativa de la entidad.

En el capítulo segundo hago un recuento de la seguridad pública, estructura y funcionamiento a lo largo de la historia de la Ciudad de México, así como de las condiciones políticas que la determinaron, sus transformaciones frente a los conflictos sociales y cambios de poder, desde los antecedentes prehispánicos y la época colonial con la Junta de Policía, hasta la primera Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y su marco legal vigente.

Aquí buscamos demostrar que la evolución de la seguridad pública en el Distrito Federal ha sido determinada por el status político, jurídico y administrativo de la Ciudad de México como sede de los poderes federales, en que la concepción de la seguridad pública se ha ido modificando para enfrentar los movimientos sociales que ha vivido México.

Sin embargo al analizar los argumentos históricos que se han utilizado para mantener las facultades del Ejecutivo Federales sobre la materia de seguridad pública del D.F., es evidente que este ha dejado de estar vigente, dado que el

Ejecutivo Federal cuenta ya con cuerpos de seguridad federal para su protección, y una legislación en la materia que le permite garantizar la seguridad de los poderes federales.

Así mismo esta condición del gobierno federal de mantener facultades sobre las autoridades capitalinas en forma centralizada, se expresa en que el secretario de Seguridad pública propuesto por el Jefe de Gobierno y nombrado por el Presidente de la República concentra la facultad y control de los cuerpos policiacos encargados de la seguridad pública y no los delega de manera orgánica a las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal.

En el capítulo tres buscamos analizar las facultades que tiene el Ejecutivo Federal respecto del nombramiento y remoción del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, en particular la que otorga al Presidente de la República, con base en el Artículo 122 Base Quinta inciso E constitucional, la facultad de nombrar al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal a propuesta del Ejecutivo Local, por ser ésta la localidad de residencia de los Poderes de la Unión.

La justificación del Gobierno Federal para limitar esta facultad al Gobierno del Distrito Federal, se basa en considerar que al ser la capital la “sede de los poderes federales, debe garantizarles su seguridad, a través del control de la fuerza pública”, ya que sólo así se evitan posibles conflictos que pudieran poner en grave riesgo al pacto federal.

Esto quiere decir que en la localidad donde residan los poderes federales, el ejecutivo local debe perder el control sobre sus fuerzas de seguridad, ya que si éste cuenta con su mando puede sublevarse y amenazar los poderes federales, rompiendo así el pacto. Esta justificación está concebida en circunstancias políticas del siglo XIX.

De acuerdo al artículo 122, el “nivel jerárquico inmediato inferior al alto mando se confiere al titular del Gobierno del Distrito Federal en lo que a la Policía local se refiere”; esto significa que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo

la administración y el mando de los cuerpos policíacos, delegando a su vez este control en el Secretario de Seguridad Pública y su estructura jerárquica.

En este trabajo haremos un análisis del caso de la no aceptación por el Ejecutivo Federal del nombramiento de Francisco Garduño, y la destitución de Marcelo Ebrard como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, éste último a consecuencia del linchamiento de dos agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) que derivó en un conflicto político. Asimismo, nos referiremos al caso de la irrupción al recinto legislativo del Congreso de la Unión por un grupo de campesinos de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y de el Barzón.

Las limitantes que el gobierno federal puso para el nombramiento de Francisco Garduño como Secretario de Seguridad Pública sobrepasaron el marco jurídico, como reflejo de una decisión de carácter político, que evidencia conflictos que utilizaron su nombramiento para un ajuste de cuentas.

Otros conflictos se han originado por cuestiones irrelevantes como la falta de entrega de informes en la materia, el no seguir el procedimiento o protocolo establecido para presentar la propuesta y nombramiento, o bien el requerir de un “profesional apartidista”, lo cual no se encuentra establecido en el marco jurídico en la materia y mucho menos pone en riesgo el pacto federal, sobre el que se basa esta restricción.

Ahora bien, en el caso de la destitución de Marcelo Ebrard Casaubon como Secretario de Seguridad Pública por el Presidente de la República, fue también respuesta a un conflicto político que emanó de mutuas acusaciones, entre el ejecutivo local y federal, por la negligencia o falta de reacción ante una situación que concluyó en el linchamiento de elementos de la PFP.

Cabe mencionar que este no es un caso de conflicto de competencias entre el gobierno local y federal, ni de situaciones que pusieran en riesgo las sedes de los poderes federales y, sin embargo, se hizo uso de esta facultad de manera discrecional, destituyendo solo al secretario local en la materia y no a su homólogo Martín Huerta, a nivel federal, lo cual lo convirtió nuevamente en un conflicto político.

Por otro lado, a nivel comparativo haremos un breve análisis de la ciudad de Washington, D.C. como ciudad sede de los poderes federales de los Estados Unidos de América con el Distrito Federal, la cual se tomó como modelo, y los casos en que en ambas han requerido la protección a los poderes federales y como se ha realizado.

Presentaremos como ejemplo de descentralización de la seguridad pública el caso de la aplicación de la política de Cero Tolerancia en Nueva York, en 1982, basada en la teoría de las ventanas rotas que sostiene que todo delito es importante por lo cual debe castigarse, Esta, tenía como finalidad generar un sentido de civismo en los habitantes de esa ciudad, así como una política de control y prevención del crimen.

Respecto al avance de la Reforma Política para el Distrito Federal, en el sentido de disminuir facultades al Ejecutivo Federal y cederlas al Ejecutivo Local, ésta ha tenido pocos alcances, porque su discusión ha dependido de los partidos políticos y sus representantes en el Poder Legislativo Federal.

En el capítulo cuarto pretendemos analizar la iniciativa que pretendió modificar las facultades del Ejecutivo y Legislativo Federal en materia de Seguridad Pública del Distrito Federal a través de la Reforma Política, como medio para modificar el marco jurídico de ésta entidad, y su tránsito por el Legislativo Federal, ya que su aprobación no dependía el órgano legislativo local, sino del Congreso de la Unión.

De esta manera, a partir del dictamen de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la Iniciativa de Reformas y Adiciones Constitucionales relativos al régimen jurídico del Distrito Federal, y su trámite y discusión en la Cámara de Diputados y la de Senadores, éstas consideraron que la Asamblea Legislativa no tenía facultades para presentar iniciativas de reformas constitucionales, mostrando como la negativa a modificar el marco jurídico del Distrito Federal local se debía a conflictos políticos, partidistas, respaldados en una argumentación que no reconocía la necesidad de reformas para una mejor administración pública.

Finalmente en este último capítulo analizaremos la factibilidad y pertinencia de la Reforma Política como medio para dotar al Ejecutivo Local, la capacidad de nombrar al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, y modificar la estructura y organización de los cuerpos policíacos encargados de ésta, sin perder la condición de localidad en la que residen los poderes de la unión.

Consideramos que, actualmente son necesarias modificaciones a las facultades del Ejecutivo Federal para delegar al Ejecutivo Local el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública, así como la reestructuración de los cuerpos policíacos a través de la descentralización, ya que, de esta manera se delegaría el mando y la responsabilidad a los mandos locales más inmediatos a la población, a través de los jefes delegacionales para contar con mayores elementos que le permitan garantizar la seguridad a los habitantes de esta ciudad.

CAPÍTULO PRIMERO

ORIGEN Y EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 ETAPA PREHISPÁNICA

Hacia la segunda mitad del siglo XIII, en 1276, las tribus mexicas entraron en el Valle de México estableciéndose en la zona de Chapultepec, conducidos por dos jefes: uno de guerra y un sacerdote quienes tenían que rendir cuentas a un Consejo de jefes de tribus. Posteriormente las tribus mexicas se establecieron en un lodoso promontorio que se prolongaba hacia el interior de la laguna de Texcoco. En 1325, finalmente, se establecieron en la pequeña isla de la laguna en la cual edificarían la ciudad de Tenochtitlán.

Desde la época prehispánica, el Valle de México fue el lugar de poblamiento más grande de Mesoamérica, convirtiéndose el centro político y económico más importante de la región. Desde el establecimiento definitivo contaban con los elementos necesarios para constituirse en Estado: identidad cultural, abundante población, amplios recursos naturales y una estructura militar poderosa.

La ciudad mexicana hacia 1519 era el centro de un imperio cuya dominación se extendía, por el litoral del golfo de México hasta lo que hoy conocemos como las Huastecas y estado de Veracruz, y por el océano Pacífico, los estados de Michoacán y Guerrero. El imperio azteca era conducido por un líder quien detentaba el título de Huey Tlatoani, quien en caso de muerte y no habiendo designado a su sucesor, el conjunto del pueblo, en asamblea, lo elegía. Conforme creció la población, sin embargo, este proceso de elección directa se hizo más difícil, por lo que se creó un Consejo formado por los jefes de los calpullis quienes lo elegían.

La ciudad-estado de Tenochtitlan se dividía en cuatro barrios o calpules, anexándose posteriormente un quinto barrio, Tlaltelolco. Los cuatro calpullis convergían geográficamente en un punto central, que era el lugar en que se encontraba el Gran Templo. Cada jefe de Calpulli era electo por los habitantes de su barrio de manera vitalicia, siendo aquél asistido por un Consejo de ancianos. Por debajo del Calpullec o jefe del Calpulli había funcionarios encargados de vigilar a los

clanes integrantes del calpulli para cobrar el impuesto y organizar el trabajo colectivo, obras de construcción, etc.

1.2 LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE LA COLONIA

La ciudad de México fue desde los tiempos prehispánicos el centro político y económico de la nación azteca, sin que este concepto corresponda al de estado nacional, sino a la idea de nación como grupo étnico sin suponer ningún tipo de organización institucional política. Esta antigua grandeza fue aprovechada por los conquistadores españoles quienes transformaron a la ciudad de Tenochtitlán en la capital del virreinato la Nueva España. Desde el inicio de la etapa colonial, la ciudad de México adquirió una nueva dimensión política, cultural y económica que la transformaron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reino.¹

El primer gobierno novohispano fue el de Hernán Cortés. Éste tuvo los cargos de gobernador y capitán general, a manera de un jefe militar, gubernativo y judicial en el cual los conquistadores estaban relacionados como vasallos.

Posteriormente la Corona designó una primera Audiencia Gobernadora que se hizo cargo del poder a partir del 6 de diciembre de 1528. Esta estaba integrada por un presidente y cuatro oidores, quien estableció el sistema de los ayuntamientos, gobernados por cabildos, encabezados por alcaldes quienes serían electos por sus habitantes, y los regidores designados por el Rey.

Una segunda Audiencia Gobernadora sustituyó a la anterior por orden del Monarca español en tanto se organizaba el Virreinato, autorizándose a las cabeceras de los municipios indígenas para que eligieran e integraran su ayuntamiento.

¹Salomón, Díaz Alfaro, *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, México UNAM, 1992, p.199. El virreinato de la Nueva España comprendía, inicialmente, la antigua zona de dominio azteca; a él estaba sujetas las audiencias de Nueva Galicia y de Guatemala, las que en los hechos, siempre buscaron su independencia de aquel. Fernández, Rafael Diego, *Antonio de Mendoza*, México, Editorial Planeta D'Agostini, 2002, pp. 60-64.

1.2.1 El Virreinato en la Capital de la Nueva España.

Se atribuye dos razones al establecimiento del Virreinato en México durante el siglo XVI: la existencia de una organización indígena previa centralizada establecida sobre una gran extensión territorial, y la existencia de una gran concentración demográfica, económica y cultural nativa que facilitó a los españoles su dominio.

A partir de 1535 que se instauró el virreinato como gobierno en la Nueva España, integrándose por cuatro órganos: Central- Peninsular representado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; el Central Novohispano formado por el Virrey y la Audiencia; el Provincial y Distrital integrado por los gobernadores de reinos y provincias, así como los Corregidores y Alcaldes mayores; y el Local representado por los cabildos y sus oficiales.

El Virrey era representante de la autoridad real, jefe supremo de la administración colonial, capitán general y gobernador del reino, presidente de la Audiencia, vicepatrono de la Iglesia y superintendente de la Real Hacienda. Las audiencias eran tribunales judiciales en asuntos civiles y criminales, cuyas resoluciones sólo se podía apelar ante el Consejo de Indias. Los reinos y provincias en que se dividía el virreinato estaban regidos por funcionarios llamados Gobernadores, estos dependían del Virrey de la Nueva España, teniendo facultades reglamentarias y de dictar resoluciones. Los alcaldes mayores en un principio fueron nombrados sólo para algunos distritos, para administrar justicia y cuidar el buen tratamiento de los indios.

Bajo el reinado de Felipe II se reconstruyó parte del antiguo gobierno indígena, formando un gobierno municipal indirecto bajo la institución del cacicazgo de señorío y la aristocratización de los indios principales. Pero los pueblos indígenas combatieron el poder de los caciques por sus abusos y hasta la última mitad del siglo XVIII lograron que los gobernadores de pueblos indígenas fueran elegidos de entre el común del pueblo, adquiriendo así poder de decisión que los liberó de los señores o caciques. Las funciones del gobierno indígena tenían como funciones primordiales el cobro de la tributación y la policía del pueblo.

Con la llegada de Carlos III a mediados del siglo XVIII se realizaron importantes reformas en la organización política y económica de la Nueva España. La política reformista más relevante estuvo representada por el establecimiento de las Intendencias, con lo cual el gobierno español se propuso uniformar el aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales, la organización y el funcionamiento de la Hacienda Pública e impulsar la economía.

El 4 de diciembre de 1786 se promulgó la “Ordenanza de Intendencias” que modificó la organización del virreinato dividiendo el territorio en 12 Intendencias a cuyas circunscripciones se les dio el nombre de provincias con el nombre de la ciudad que fuese su capital. Las doce Provincias- Intendencias fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe. Dentro de las provincias fueron establecidos los municipios bajo el concepto de partidos.

El gobierno de las 12 provincias- intendencias quedó a cargo de un Intendente de Ejército y Provincia, nombrado por el rey con competencia en hacienda, justicia, policía y guerra.

1.2.2 El ayuntamiento en la Ciudad de México durante la colonia.

Como primera forma de gobierno de la ciudad de México se instaló en el barrio de Coyoacan el Ayuntamiento capitalino, formado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho ediles, además del Escribano y Mayordomo. Este era presidido por un Corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico.

Los Corregidores y Alcaldes mayores tenían funciones de inspección y la regulación de las relaciones entre indios y españoles. Los regidores administraban la ciudad, la policía, el abasto, expedición de licencias, salud pública, rechazo de invasiones de tierras por los gobernadores, además de facultades legislativas y ejecutivas. Los alguaciles tenían el cargo de la detención de delincuentes, el cumplimiento de las ordenanzas sobre Seguridad Pública y la custodia de reos.

El Ayuntamiento en la Ciudad fue un instrumento de organización de las actividades gubernativas. El ayuntamiento en la nueva capital se estableció sobre las ruinas de la antigua Tenochtitlan.

1.3 LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA INDEPENDENCIA

La lucha por la Independencia cambió el destino político del país y el de la ciudad de México; los mexicanos, entonces, asumieron el reto de organizar el naciente Estado. En los “lineamientos constitucionales de Ignacio López Rayón”² se reconocía la organización provincial establecida por el gobierno español y otorgaba a las provincias la facultad de nombrar a cinco miembros para integrar el Supremo Congreso Nacional Americano a quien se confiaría el ejercicio de la soberanía. Estos lineamientos no tuvieron ningún efecto práctico, pero sentaron las bases para la Constitución de la nueva nación mexicana. En esta se considera que el origen del Distrito Federal, como tal, se deriva de la condición de la República Federalista que adoptó la nación a partir de su independencia.

1.3.1 La Constitución de Apatzingán

La Constitución de Apatzingán de 1814 estableció la conformación territorial de la “América Mexicana” al señalar las 17 provincias que la integrarían incluyendo la ciudad de México.

Respecto a la forma de gobierno ésta Constitución diseñó un estado unitario inspirado en la teoría de Charles de Montesquieu. Ya que serían tres las “Supremas Autoridades”: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

De esta manera este texto Constitucional fue el primero en el país en el que se establecen los tres poderes nacionales, aunque estos debían de residir en un mismo lugar, determinado por el Congreso. Aunque esta Constitución no establece las

² Óscar , Flores Molina. *La Reforma política del D.F.* IEDF. México. 2001

características que debería tener el lugar de residencia de los Supremos Poderes, ni si su régimen debiera ser distinto al de las Provincias.³

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque si fueron designados los titulares de los tres poderes que se establecían en la Constitución, pero las circunstancias impidieron su actuación. Y un año después de promulgada esta Constitución, en noviembre de 1815, el generalísimo Morelos fue capturado por salvar al Congreso y el mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió a los tres poderes.

Los acontecimientos que dieron lugar a la consumación de la Independencia no afectaron la estructura del Ayuntamiento de la Ciudad de México, misma que se conservó bajo el dominio realista hasta la entrada del Ejército Trigarante.

En un intento por contener la desintegración, el Congreso de México emitió el 12 de junio el denominado “Voto del Congreso”, en el que se declaraba por el sistema federal, el cual influyó para que posteriormente en la Constitución de 1824 se adoptara el mismo.

1.3.2 La Constitución de 1824 y el establecimiento de la sede de los Poderes Federales.

El origen del Distrito Federal como tal, se deriva de la condición de la República Federalista que adoptó la nación a partir de su independencia. El federalismo como régimen de gobierno requiere para su debida estructuración de la figura de un distrito federal o su equivalente.

El desarrollo de las funciones de los poderes federales, el gobierno, la administración del lugar donde residirían los poderes federales eran los objetivos de la Constitución de 1824.

³ Salomón , Diaz Alfaro. ob.cit. p. 199.

El 20 de marzo de 1824, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Becerra elaboraron el proyecto de la Constitución en la que determinaba las facultades del Congreso ordinario para que la sede de los Poderes Federales se ubicara fuera de las capitales de los estados, adoptando la propuesta estadounidense al respecto.

El 27 de marzo se aprobó una comisión especial encargada de designar el lugar de residencia de los poderes federales. Estuvo conformada por Miguel Ramos Arizpe, Félix Osoreo, Tomás Vargas y Pedro Santos Vélez y apoyada por Juan Vayetano Portugal, Valentín Gómez Farias y Francisco García.

La legislatura del estado de México ordenó el 1º de abril de 1824 a su delegación de diputados constituyentes para que fueran promotores del establecimiento del Distrito Federal fuera de la ciudad de México y estos fueron los primeros en argumentar la tesis de que no podía haber dos jurisdicciones concurrentes sobre un mismo territorio, como lo es la autoridad federal y la estatal argumentando la existencia de conflictos sobre las competencias de ambas autoridades.

La Comisión especial presentó su dictamen el 31 de mayo y éste se discutió el 22 de julio de 1824. En este dictamen se consideraban como opciones ciudades como Celaya, Salamanca y San Miguel todas en Guanajuato, pero fue el territorio de Querétaro y no sólo su ciudad la entidad formalmente propuesta para ubicar el distrito capital de la Federación.

En la sesión del 23 de julio el Diputado Servando Teresa de Mier estableció su postura al respecto.

“Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz, su anglomanía y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía que tan mal han probado nuestros hermanos del sur, conforme a la antigua profecía: ab a quilone pandetur omne malum. Del norte, sí de Norte América nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad, que nos obligase a tenerla.....No, son demasiado diversos en la Constitución lo objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer

incompatible la residencia de ambos en una misma capital. Y dado que los fuese ¿Por qué no había de ser la ciudad federal esta metrópoli augusta, cuestión que da nombre a la República y que nos distingue con él, gloriosamente entre todas las naciones?”⁴

El discurso del diputado Mier evidencia que el sistema federal es substancialmente una distribución de competencias, y que las facultades del gobierno federal no tienen porque sobreponerse con las de los Estados, por lo que no habría inconveniente en la coexistencia de ambos poderes en un mismo territorio. Por otra parte existían argumentos encaminados a no separar el Distrito Federal del Estado de México.

Posteriormente Valentín Gómez Farias recalcó los graves inconvenientes de que las potestades supremas de la federación residiesen en un estado que tiene dentro de sí mismo una jurisdicción exclusiva y soberana, y que la reunión de estos dos poderes sería causa de controversias además de conflictos tratándose de la capital del estado de México, pues las demás entidades la considerarían demasiada poderosa y extensa, además reunir también a la capital federal.

El diputado José María Becerra expresó en el Constituyente de 1824, el 29 de septiembre, que la ciudad de México podría ser un estado por sí mismo, ya que la falacia que argumentaba la imposibilidad de coexistencia del gobierno federal con gobierno del Estado de México era un debate con motivación política por parte de los diputados integrantes de la Legislatura del estado de México.

El 18 de octubre de 1824 se juró la primera Constitución Federal, siendo los constituyentes de Yucatán y Jalisco quienes propusieron que fuera el Congreso Constituyente el que determinara mediante ley constitucional el asiento de la Federación.

Los federalistas del Congreso deseaban que la ciudad de México fuese la capital federal con su consecuente separación del estado de México y apoyaban su propuesta en el argumento de la imposibilidad de que dos autoridades gobernasen

⁴ Departamento del Distrito Federal. *Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México* Debates Legislativos 1824. México. 1992 p.41.

un mismo territorio desechándola con uno de los principios del federalismo “la coexistencia de distintos niveles de autoridad”.

El 30 de octubre votó el Congreso Constituyente, en forma definitiva, que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales, estando su distrito comprendido en un círculo cuyo centro fuera la plaza mayor de la ciudad con un radio de dos leguas. Al delimitarse de esta manera al Distrito Federal quedaban fuera de su circunscripción poblados como Coyoacán, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan. La votación no fué unánime, con 53 votos a favor y 32 en contra.

De esta manera este Constituyente instauró el sistema federal y determinó la creación del Distrito Federal como sede de los poderes federales y capital de la República, por lo tanto tendría características jurídicas distintas a las de los estados integrantes de la federación.

La Constitución se había centrado, sin embargo, en establecer la división territorial del país en su aspecto geográfico olvidándose de estructurar un gobierno para la capital.

Sólo uno de sus artículos, el 6º se aboca a las cuestiones de gobierno, suprimiendo al jefe político como autoridad que funcionaba en la ciudad de México, para implantar un gobernador designado por el Presidente de la República, aunque esta situación se estableció de manera transitoria, tardándose varios años su reforma hasta que se convirtió en permanente. El gobierno político y económico quedaba bajo la jurisdicción del gobierno federal, permaneciendo la elección de los ayuntamientos bajo las leyes vigentes, pero privándolos de sus rentas.

En el artículo 5º, el Congreso facultaba al gobierno nacional, en sus fracciones XXVIII y XXIX para “ Elegir un lugar de residencia de los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado así como variar su residencia cuando lo juzgue necesario”.

Es hasta 1825 que se emprendió nuevamente la discusión sobre el gobierno del Distrito Federal ya que el Ayuntamiento de la ciudad discutió el problema de sus

derechos políticos. Francisco Fagoaga fue uno de los promotores de esta discusión con el argumento de la inequitativa situación de los capitalinos cuyos asuntos serían discutidos y resueltos por representantes de todo el país, lo cual era una injerencia indebida.

El 11 de abril de 1826 se estableció la Ley del gobierno político del Distrito Federal, que establecía sus rentas y nombramientos de sus diputados, siendo ésta la primera en organizar a la ciudad asimilándola con el régimen de los territorios federales, concediéndole la capacidad de elegir diputados federales, la cual ejerció a partir de la Segunda Legislatura.

Pero fue la única capacidad que se les reconoció ya que no podían elegir a los senadores. Esta ley nuevamente dejó de lado legislar sobre el nombramiento del gobernador del Distrito Federal.

A partir de 1828 surgieron propuestas para cambiar el gobierno transitorio, el 18 de mayo el Senado votó una propuesta para concluir con la “anarquía” del Ayuntamiento, para lo cual aprobaron la supresión del Ayuntamiento y la instalación de un gobierno del Distrito Federal asimilable al estatal.

Pero aún con estas reformas para 1829 el Distrito Federal sólo tenía dos diputados y no tomaba parte en las elecciones presidenciales ni de los ministros de la Suprema Corte.

1.3.3 La Constitución Centralista de 1836

En 1834, mediante el Plan de la Ciudadela se restableció con carácter de transitorio la Constitución de 1824 y posteriormente se convocó a un nuevo Congreso Constituyente en aquel año.

Las leyes “Constitucionales centralistas de 1836” suprimieron el sistema federal y con él, al Distrito Federal, iniciándose una etapa de zozobra para el federalismo mexicano. El Distrito Federal fue incorporado al departamento de México, sin

embargo la Ciudad de México siguió siendo el asiento de los Poderes de la República.

La lucha entre federalistas y centralistas en esta etapa se dio en torno al municipio, los centralistas se opusieron a su integración por medio de elecciones y propusieron su desaparición, ya que consideraban que en el sistema federal el Ayuntamiento por elección popular era un instrumento de descentralización, en este caso de poder.

En 1840 afloraron conflictos entre las atribuciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México y el gobierno departamental de México, como expresión de las tensas relaciones entre un nivel de gobierno de importancia, como lo era el Ayuntamiento y el gobernador que quería subordinarlo, siendo el Presidente de la República quien los solucionaba.

Esta situación permaneció hasta que el Sexto Constituyente, el 21 de mayo de 1847, expide el Acta Constitutiva y de reformas que ratifican la vigencia de la Constitución de 1824, otorgando además a los habitantes del Distrito Federal el voto en la elección del Presidente de la República y el derecho de elegir a sus representantes en el Senado.

Con la restauración del gobierno federal, el Distrito capital volvió a tomar sus características originales y los diputados elegidos por el esta frente a la ocupación norteamericana establecieron, el 17 de diciembre de ese año, que:

“El Distrito Federal tiene dos elementos para formar un cuerpo político perfecto: necesita una organización social adaptada al siglo en que vivimos y que su administración sea sencilla y poco dispendiosa”⁵

El 28 de marzo de 1847 el Presidente de la República autorizó al Gobernador del Distrito Federal para ejercer las funciones que por ley le competen al gobierno federal en la administración del Distrito Federal.

⁵ *Instrucciones otorgadas por la Junta de Electores a los Representantes de la Ciudad y Distrito de México.* Tipografía de R. Rafael. México. 1847.p6

Fue hasta el 27 de diciembre de 1850 cuando la Cámara de Diputados emitió un informe del Proyecto de Ley Orgánica del Distrito Federal en el que proponía equiparar a éste con los territorios y establecer una diputación propia que pudiera expedir estatutos que arreglaran la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural, la enseñanza pública, etc.

Los movimientos militares que resistió la nación habían impedido la estabilidad de los diferentes gobiernos conformados, por lo cual se dio término a esta incertidumbre con el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854. Este plan liberal proponía convocar un Congreso Extraordinario que organizara a la nación como una República representativa, democrática, federal y la instauración de un sistema representativo y popular que permitiera la formación de los Ayuntamientos de manera electiva.

Asimismo, se incorporaron a la soberanía de la ciudad de México las prefecturas de Tlanepantla, Tacubaya y Tlalpan. Siendo el 27 de diciembre de 1855 cuando nuevamente se nombró al Ayuntamiento de la ciudad de México.

1.3.4 La Constitución de 1857

A pesar de que el Constituyente de 1824 estableció el Distrito Federal en la ciudad de México, el Constituyente de 1856-1857 re-inició el debate en torno a la sede de los poderes federales.

El debate se dio en torno a tres artículos del Proyecto de Constitución: el Art.49 que incluía entre los estados de la Federación al del Valle de México, el cual no existía, el Art.50 que aludía a la extensión de los estados de la Federación en el cual mencionaba que la del estado de México estaría sujeta a la alteración que resultaría por la formación del estado del Valle, y el Art. 64 fracción XVIII que facultaba al Congreso para designar un lugar que sirviera de residencia de los Supremos Poderes de la Unión y cambiar esta residencia cuando lo juzgara necesario.

El 10 de diciembre de 1856 se aprobó con 60 votos contra 30, la erección del estado del Valle de México en lugar del Distrito Federal, pero con la condición de que los poderes salieran de la Ciudad, para establecerse en Querétaro o en Aguascalientes. Si bien la Constitución establecía que el estado del Valle debía de producirse una

vez que se decidiera el cambio de residencia de los poderes, era necesaria la discusión de la sede de estos.

Los Constituyentes se dividieron en dos posturas: los que querían que la ciudad de México continuara como Sede de los Poderes Federales y quienes querían que fuese trasladado a Querétaro u otro lugar. A esto, se añadió la discusión de los derechos políticos de Distrito Federal y la coexistencia de autoridades en un mismo territorio.

La mayoría el Congreso Constituyente aprobó transformar al Distrito Federal en el estado del Valle de México, aceptando otorgar a la ciudad federal un gobierno propio y autónomo de las autoridades federales. Posteriormente se discutió el periodo en que debería de adoptar estas características, si de manera inmediata e incondicional, o hasta que dejara de ser la sede de los poderes federales.

Los liberales radicales apoyaron la primera opción, mientras que los moderados la segunda bajo el argumento de la imposibilidad de coexistencia de dos autoridades.

Sin embargo el planteamiento de coexistencia de poderes en el Distrito Federal, sólo se abordó desde la perspectiva de las facultades del Gobierno Federal y del estatal, sin considerar que dentro de éste había un tercer nivel, el municipal, el cual había prevalecido desde 1824.

Francisco Zarco fue uno de los mayores defensores por mantener los poderes federales en la ciudad de México y porque se ampliaran sus facultades políticas, promoviendo que se le diera sin condiciones ni retardos la categoría de estado de la Federación.

“Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el Gobierno General y el de un Estado, y así se ponga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que se seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal ha de

ser un obstáculo para la libertad local?(...) trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes no habría que tener conflictos ni colisiones”⁶

Zarco y los liberales radicales entendían que un sistema federal significaba la coexistencia de distintos niveles de gobierno sobre el mismo territorio nacional, pues el gobierno federal además de tener jurisdicción sobre el Distrito Federal, la tenía sobre todo el país dentro del ámbito de su competencia.

Ignacio Ramírez apoyó lo dicho por Zarco: *“Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y de otro poder, se verá que es imposible que se choquen, y en tal supuesto, los choques serían ridículos, pues serían... cuestiones de etiqueta”*⁷

Quienes pugnaban por darle a los habitantes del Distrito Federal los mismos derechos políticos que tienen los habitantes de los estados de la República veían al Distrito tan sólo como el lugar físico en donde debían residir los poderes federales y no el espacio político en donde estos debían ejercer su soberanía.

En cambio quienes impulsaron la idea de que en el Distrito Federal se dieran modalidades en su régimen político, veían a éste como el lugar en donde debían de ejercer su imperio los poderes federales, restándole poderes a las autoridades locales.

Al presentar la Comisión de la Constitución el Dictamen en el que se proponía darle facultades al Congreso para “arreglar el régimen interior del Distrito y Territorios en lo político y lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal” hubo gran protesta de Castillo Velasco y Guillermo Prieto. Por lo que Ignacio Ramírez señaló:

“El dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que

⁶ Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. *Debates Legislativos* 1857. DDF. México 1992. P.9

⁷ Idem.

corresponden a todos los estados. El Distrito Federal quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior”⁸

Frente a esto José María Mata defendió el dictamen sosteniendo que la organización municipal en manos del pueblo bastaba para asegurar la libertad local y que no era absurdo que el Congreso de la Unión legislara para el Distrito Federal, si se considera que éste legislaba también para los estados. Finalmente propuso un nuevo artículo en el sentido de que el Congreso de la Unión arreglara el régimen interior del Distrito y territorios, bajo la tesis de que el pueblo eligiera sus autoridades políticas y municipales. La Comisión aceptó este artículo para incorporarlo a las facultades del Congreso.

El régimen que el Constituyente proponía para que en el Distrito Federal coexistieran el gobierno Federal y el Local, era explicable en tanto que se había implantado en México un sistema federal y un Distrito Federal que tenía características diferentes con relación a otros sistemas.

Como resultado de los debates sobre los artículos en cuestión, el texto final de la Constitución quedó como sigue:

“En el artículo 43 se mencionaba como parte integrante de la federación al estado del Valle de México, aunque su erección, de acuerdo con el artículo 46, se realizaría “cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. En el artículo 72, fracción XI, se facultó al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales, y en la fracción XI, “para arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”⁹

Con la Constitución de 1857 quedó abolido el régimen centralista y las facultades para organizar al Distrito Federal se reservaron al Congreso de la Unión; en caso de

⁸ Francisco, Zarco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. México, El Colegio de México 1957. p. 923.

⁹ Salomón, Díaz Alfaro. *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, México. UNAM. 1992.p 203.

que la residencia de los poderes federales fuese cambiada en el futuro, se formaría en el territorio del Distrito Federal una entidad denominada estado del Valle de México.

Las leyes que se promulgaron a partir de esta Constitución, se concentraron en la organización territorial del Distrito Federal, implantando la figura de la prefectura francesa. Se establecía que dentro de cada partido debía haber un prefecto con calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción, con las atribuciones de jefe de policía, encargado de vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos, publicar leyes, cuidar el orden y la tranquilidad, nombrar a los jueces de paz, perseguir la vagancia, imponer sanciones gubernativas y librar ordenes de cateo.

El 12 de febrero de 1859, habiendo sido expulsado el gobierno liberal hacia el puerto de Veracruz, el presidente conservador, Miguel Miramón, expidió la Ley Orgánica de la Municipalidad de México, y en abril del mismo año dividió el territorio en partidos judiciales. El Departamento de México fue fraccionado en tres: Toluca, Tula y Tulancingo y se creó el Departamento del Valle con los distritos de México, Tlalpan, Tlanepantla y Texcoco.

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto que disponía que el Ayuntamiento de la ciudad de México se compondría de 20 regidores y dos Procuradores de la Ciudad; éste ayuntamiento sería presidido por el primer regidor. El gobernador del D.F. los magistrados del Tribunal y los Jueces de lo criminal y civil serían electos por votación popular. Por el decreto del 6 de mayo, el Distrito Federal quedó dividido en: Municipalidad de México, Partido de Guadalupe- Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya.

El gobernador del Distrito Federal demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondían a cada partido, fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México fungía en ocasiones como autoridad local. Al menos en este periodo quedó permanente la discusión de la permanencia de los ayuntamientos.

1.4 LA REVOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al triunfar la República frente al Imperio, el régimen municipal entró en un periodo de tranquilidad, sin embargo se dio inicio a un fenómeno que durante la etapa de la República Restaurada se hizo más claro: la absorción de la autonomía de los ayuntamientos por parte de las autoridades de los estados, principalmente en aquellos ubicados en las capitales. En el caso de la ciudad de México sus ayuntamientos serían absorbidos por los propios poderes de la República.

1.4.1 El Porfiriato

En esta etapa se reanudaron las reformas a la conformación política y territorial del Distrito Federal. El 16 de diciembre de 1829 se estableció una nueva división territorial, por la cual el Distrito Federal queda conformado por la Municipalidad de México, Prefectura de Guadalupe Hidalgo, Prefectura de Azcapotzalco, Prefectura de Tacubaya, Prefectura de Coyoacán, Prefectura de Tlalpan y la Prefectura de Xochimilco.¹⁰

En octubre de 1901 la dictadura porfirista modificó la fracción VI del Art. 72 constitucional con la finalidad de que la organización interna del Distrito Federal quedara nuevamente sometida al Congreso de la Unión. Haciendo uso de sus facultades extraordinarias expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, con la cual suprimía la personalidad jurídica del municipio, suprimiendo automáticamente la autonomía municipal, dejando al Gobierno Federal sus bienes, acciones y obligaciones. Esta Ley modificaba nuevamente los límites territoriales del Distrito Federal, dividiéndolo en 13 municipalidades: las de México, Guadalupe-Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xohimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Determinó que el Congreso de la Unión expidiera las disposiciones jurídicas, relativas al régimen interior; que el poder Ejecutivo Federal ejerciera su mandato a través de la Secretaría de Gobernación y de tres funcionarios que dependieran de la misma, quienes serían, el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de

¹⁰ Senado de la República. *Contribución al análisis del estatus jurídico del Distrito Federal*. Grupo parlamentario del partido revolucionario institucional. México 2000. p20.

Salubridad y el Director de Obras Públicas. Estos tres funcionarios integraban el Consejo Superior de Gobierno que se encargaba de la Administración del Distrito

1.4.2 La Ciudad de México en la Revolución.

Durante la Revolución, la Ciudad de México resistió constantemente la entrada y salida de diversos bandos revolucionarios, tal es el caso de los zapatistas quienes al ocupar la ciudad, disolvieron su ayuntamiento y apresaron a sus integrantes.

La Revolución perseguía la abolición de las jefaturas políticas y el restablecimiento de la libertad municipal, por lo que se realizaron importantes debates en torno a la libertad municipal en razón de los abusos y arbitrariedades que sufría la población por los jefes políticos.¹¹

1.4.3 La Constitución de 1917.

Venustiano Carranza, como Presidente, presentó un proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916 en el cual proponía reformas a los siguientes artículos sobre el Distrito Federal: Art. 43, se incluía al Distrito Federal como parte integrante de la federación, sin hacer alguna alusión al estado del Valle de México; Art. 44, se reconocían los límites ya establecidos, pero además se agregaban los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el Valle de México.

En el Art. 73 fracción X se facultaba al Congreso para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación y en la fracción VI, para legislar al Distrito Federal bajo las siguientes bases: se reconocía al municipio como base de la organización; cada municipalidad estaría a cargo del ayuntamiento elegido por elección popular directa, con excepción de la ciudad de México, la cual estaría a cargo de los comisionados establecidos por ley. Esto es, estaría a cargo un

¹¹ Javier Aguirre Vizcueta, Distrito Federal: Organización jurídica y política, México, 1989 pp 44-56.

governador que dependería del Presidente de la República quién lo nombraría y removería libremente.

En este proyecto de Constitución ya no se discutía la residencia de los poderes federales, por lo tanto se conformaba que estos se establecieran en la ciudad de México.

Heriberto Jara emitió su voto en contra, argumentando no haber justificación para que el municipio del Distrito Federal fuese diferente al del resto de la República y si la coexistencia de poderes era el argumento, consideraba que solo existirían conflictos en caso de haber intransigencia por parte de uno de los poderes, invadiendo funciones.¹²

Jara consideraba algunas funciones delicadas que, sin embargo, podrían generar conflictos, como eran los de la seguridad pública, en particular la policía, por lo que fue el primero en proponer que ésta estuviera a cargo del Gobernador del Distrito Federal y no del municipio de la Ciudad.

Después de discutir diversas posturas el Constituyente aprobó el siguiente texto Constitucional:

El Art. 43 incluyó al Distrito Federal como parte integrante de la federación; en el Art. 44 se desechó la propuesta de Carranza para extender el territorio del Distrito Federal, previendo la posible erección del estado del Valle de México; el Art.73 fracción V permaneció igual facultando al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales, pero en su fracción VI se modificó de manera importante la propuesta, ya que estableció las bases para que el Congreso lo legislara.

Reconociendo el régimen municipal, cada municipalidad se compondría de la extensión territorial y habitantes suficientes para subsistir con sus propios recursos, estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa sin hacer la excepción al de la ciudad de México y, el gobierno del Distrito Federal estaría a

¹² Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, Tomo II, pp634 y 635

cargo de un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quién lo nombraría y removería libremente.

Paralelamente a la Constitución de 1917 entró en vigor la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en la cual se concentraban las facultades del Gobernador, las cuales hacían en la práctica ineficaz el régimen municipal, ya que este tenía a su cargo los principales servicios públicos del Distrito; le competía la seguridad pública, las penitenciarias, los servicios hospitalarios, obras públicas, formulaba el proyecto de presupuesto y el mando supremo de la policía.¹³

Los ayuntamientos atendían los servicios, pero siempre bajo la supervisión del gobierno del Distrito, siendo la primera autoridad local el presidente municipal, quien tenía facultades para publicar y hacer leyes, imponer multas, conservar el orden y la tranquilidad pública.

1.5 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1928 HASTA 1987

Nuevamente en 1928 el Congreso de la Unión tuvo la tarea de discutir reformas constitucionales en materia del Distrito Federal, las cuales darían como resultado un parte-aguas en la historia de la Ciudad de México.

Esta iniciativa de reformas si bien contemplaba la situación jurídica del Distrito Federal, también analizaba la vida cotidiana y la práctica de las leyes que la regían.

1.5.1 La Reforma Constitucional de 1928.

En abril de 1928, el general Álvaro Obregón, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales, en las cuales se incluía las referentes al régimen jurídico del Distrito Federal. En dicha iniciativa el general Obregón concluía

“En todo el tiempo el Congreso y el Ejecutivo Federal controlarán la administración municipal del Distrito Federal y que en él, no existiendo un poder municipal real,

¹³ Salomón, Díaz Alfaro, *ob cit.*, pp207-212.

aunque teóricamente existían ayuntamientos, sus funciones serán atraídas por los poderes federales, haciendo inoperantes a los municipios.”¹⁴

Esta postura de Obregón incluía dos propósitos: uno político, al suprimir a los ayuntamientos en el Distrito Federal, y otro práctico, que una ley del Congreso definiera y desarrollara las bases por las cuales debería de organizarse política y administrativamente el Distrito Federal.

Su iniciativa partía de reformar el Art. 73 fracción VI para que el ayuntamiento y el Gobierno del Distrito Federal no figuraran como instituciones constitucionales y se pudiera expedir la Ley de la Organización del Distrito.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación modificaron el proyecto de Obregón al incluir como base del Gobierno del Distrito Federal que éste estuviera a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercería por conducto de los órganos que determinara la ley respectiva.

Obregón proponía que los órganos encargados de la administración fueran: el Consejo Hacendario y el Consejo Ejecutivo de Administración. Entre los principales opositores a esta propuesta se encontraban los diputados cromistas Lombardo Toledano, Ricardo Treviño y Cortés Herrera.

Lombardo Toledano afirmaba que, desde el punto de vista de la administración de los servicios públicos “el problema de la reorganización administrativa del Valle y de la Ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político”¹⁵ El apoyaba la democratización del Distrito Federal partiendo del municipio libre, pero de manera que resolviera el problema técnico.

El Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación fue aprobado; en él se dispuso que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las siguientes bases:

¹⁴ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 25 de abril de 1928, p.7. México DF.

¹⁵ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 16 de mayo de 1928 p.14. México DF

“El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”

De esta manera, en 1928 la ciudad de México perdió sus municipios y en su lugar se creó un Departamento Administrativo, del cual el Presidente de la República sería el jefe, quién delegaría sus funciones a un regente designado por él mismo.

El Departamento del Distrito Federal sería el órgano a través del cual se llevarían a cabo las funciones gubernativas, siendo además el regente el encargado de este Departamento existiendo delegados y subdelegados por lo cual el Distrito Federal fue dividido en delegaciones y subdelegaciones.

En 1929, con Emilio Portes Gil el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decretó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales dividiéndolo a aquél en un departamento central con 13 delegaciones. El Departamento Central estaría formado por lo las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las trece delegaciones fueron Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Xochimilco, Tlalpan, Milpa Alta y Tláhuac.

1.5.2 Reformas Posteriores hasta 1987

La condición jurídica que establecieron las reformas Constitucionales de 1928 permaneció hasta el 31 de diciembre de 1941, fecha en la que fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual permaneció hasta 1970.

1.5.2.1 Organización y Funcionamiento del Departamento del D.F de 1941-1970.

El 31 de diciembre de 1941 fue expedida la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ésta establecía que las atribuciones del Departamento se agruparían en servicios públicos, acción política y gubernativa hacendaria, acción cívica, reglamentación y expropiaciones. Se facultó al Jefe del

Departamento para nombrar y remover a sus colaboradores, con aprobación del Presidente de la República.

Se estableció la estructura administrativa de la siguiente manera: Jefe del Departamento, secretario general, oficial mayor, jefe de la policía y once dependencias generales.

Al frente de cada delegación, el jefe del Departamento designaría delegados encargados de representarlo en la localidad, vigilaría los servicios y el cumplimiento de reglamentos

Fue hasta 1970 cuando el Departamento presentó cambios en su estructura y bases de operación, la ley Orgánica fue reformada, se estableció que el jefe del Departamento se auxiliaría de tres secretarios generales y un oficial mayor, un consejo consultivo, juntas vecinales, delegados, subdelegados y 18 direcciones generales.

También se le facultó al jefe del Departamento para expedir reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias. Se impulsó en esta ley la desconcentración administrativa, para lo cual se dividió al Distrito Federal en 16 delegaciones y una zona central. Las delegaciones eran: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Ixtacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Tláhuac.

1.5.2.2 Ley Orgánica del Distrito Federal de 1972.

Esta ley realizó nuevas reformas en la estructura del Departamento, estableciendo más auxiliares al Jefe del Departamento o Regente, como el secretario de gobierno, secretario de obras y servicios, el oficial mayor, los representantes de los órganos de participación ciudadana, las delegaciones y la contraloría.

Con esta reforma se creó la procuraduría de colonias populares para proponer y aplicar normas y criterios de regularización y de habilitación de colonias o zonas urbanas populares y asesorar a sus habitantes en la resolución de conflictos.

1.5.2.3 La Reforma Política de 1978

En 1978 se realizaron reformas a las facultades del Congreso de la Unión para legislar respecto del Distrito Federal; a la fracción VI del artículo 73 constitucional se le agregó la base segunda, quedando de la siguiente manera:” Los ordenamientos legales y los reglamentos, que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular”.

El argumento era la preocupación por garantizar los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Igual, se estableció en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 54 y 59 los procedimientos para aplicar estas instituciones.

1.5.2.4 Organización y Funcionamiento del Departamento del Distrito Federal de 1978 a 1983

El 29 de diciembre de 1978 se publicó la Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la cual se describían las funciones del Departamento en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica.

El 6 de febrero de 1979 se publicó el Primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Con este, la Jefatura del Departamento disponía de dos instancias en el ejercicio de sus funciones: el consejo consultivo y la comisión interna de administración y programación.

La administración centralizada se conformaba por la jefatura del Departamento, las secretarías generales, la oficialía mayor y las direcciones generales. Y la administración desconcentrada la conformaban las delegaciones y los órganos técnicos desconcentrados.

1.5.2.5 Reformas y adiciones de 1983-1987.

En 1983 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue modificada en su estructura orgánica y funcional y en 1984 se publicó el nuevo reglamento de esta.

Las modificaciones consistieron en la estructura administrativa, eliminando el listado de todas las dependencias, manteniendo únicamente las de alto nivel.¹⁶

1.5.3 El Departamento del Distrito Federal de 1988-1996.

La Ley Orgánica de 1983 se mantuvo sin reformas hasta 1987, manteniendo su estructura administrativa y la estructura de participación vecinal.

1.5.3.1. La Asamblea de Representantes.

El 10 de agosto de 1987 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales emitió el dictamen a una Iniciativa propuesta por el Presidente de la República, para realizar modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal.

La reforma consistió en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual era una representación ciudadana que tenía la facultad de emitir reglamentos, pero no de legislar, de vínculo con el gobierno y las demandas ciudadanas, de nombramiento de magistrados al Tribunal de Justicia y de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.¹⁷

Sus integrantes serían elegidos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para garantizar una composición plural.

Esa Asamblea inició su periodo de sesiones el 14 de noviembre de 1988 y estuvo conformada por 32 representantes de la oposición y 34 asambleístas del partido oficial el Partido de la Revolución Institucional (PRI).

¹⁶ *Diario Oficial* del 17 de enero de 1984 p. 74

¹⁷ Pablo Javier, Becerra Chávez. *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. p. 67.

En 1993 se realizó una nueva reforma al Art. 122 Constitucional y otros artículos relacionados como el 31º, 44º, 73º, 76º, 79º, 89º, 104º, 105º, 107º y 119º. Estas reformas consistieron en establecer como órganos de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al Jefe de Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia estableciendo que el Estatuto de Gobierno establecería las atribuciones entre los poderes de la Unión en materia del gobierno y las de los órganos del Departamento del Distrito Federal, siendo el Congreso de la Unión quien mantendría la facultad de expedirlo.

Estas reformas también le dieron a la Asamblea de Representantes la facultad de legislar, lo que dio paso a la I Legislatura. Esto implicaba darle la facultad de analizar y aprobar las iniciativas de ley de Ingresos, de Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública del Distrito Federal, pero la fracción VI del Artículo 73 constitucional establecía que la Asamblea no podría Legislar en las materias reservadas al Congreso de la Unión.

Un avance importante en estas reformas consistió en darle a la Asamblea el poder de ratificar a los 16 delegados del Distrito Federal, los cuales eran propuestos por el Presidente de la República.

1.5.3.2. La Ley de participación Ciudadana

En 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual tenía como objetivo regular los Consejos de Ciudadanos Delegacionales. Los órganos vecinales eran: los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo del Distrito Federal. En el reglamento Interior del Departamento establecía las reglas para la conformación de los órganos de participación.

A finales de 1996 se aprueba la desaparición de los Consejos Ciudadanos, pero no se sustituye a éste con otra figura vecinal. Permanecen únicamente los jefes de manzana y las asociaciones de residentes.

1.6 LA REFORMA POLÍTICA DE 1996.

En 1995 el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales establecieron como mecanismo de diálogo para la reforma Política del Estado, la Mesa Central de Reforma Política, conformada por los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso y la Secretaría de Gobernación.

Esa Mesa Central dio como resultado una nueva reforma al Art. 122 Constitucional publicada el 22 de agosto de 1996; esta reforma ratifica al Distrito Federal como sede de los poderes federales, pero amplía los derechos políticos de sus ciudadanos, establece de manera puntual las competencias y atribuciones de los poderes federales y las autoridades locales del Distrito Federal.

1.6.1 Facultades del Ejecutivo Federal

El efecto principal de la reforma consistió en la reducción de facultades al Presidente de la República sobre el gobierno del Distrito Federal, preservando las siguientes:

- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, pero sin tener la facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción al Jefe de Gobierno.
- Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

1.6.2 Ejecutivo Local

Sin duda alguna dicha reforma fue un parte-aguas en la vida política del Distrito Federal, ya que, el lastre que los ciudadanos del Distrito Federal arrastraron a lo largo de la historia fue su dependencia política del gobierno federal.

Esta situación la modificó dicha reforma al establecer que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegiría por votación universal, libre, directa y secreta. Este tendría a su cargo el ejecutivo local y la administración pública recayendo en una sola persona. La cual requería modificar la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para suprimir la entidad denominada Departamento del Distrito Federal.

En la base segunda del artículo 122 Constitucional, se estableció que el Jefe de Gobierno duraría en el cargo seis años, rendiría protesta ante la Asamblea Legislativa, y durante su encargo debería residir en el Distrito Federal y sólo podría separarse del cargo temporalmente previa solicitud de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Esta reforma requería a su vez de reformas a las facultades del Jefe de Gobierno, para asumir aquellas que anteriormente se encontraban en la esfera federal. Por lo que la fracción II de la Base Segunda del artículo 122 establece entre las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno: promulgar, publicar y ejecutar leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución, ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Y demás facultades establecidas en la Constitución y el Estatuto de Gobierno como la de formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso.

1.6.3 Facultades del Poder Legislativo respecto al Distrito Federal

Del Congreso de la Unión:

Esta reforma se reflejó en el art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece como atribuciones del Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal, las facultades de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea

Legislativa, expedir el estatuto de Gobierno del D.F., el cual sería al equivalente a las constituciones políticas de los estados de la federación, legislar sobre deuda pública del D.F., dictar disposiciones generales que garanticen el funcionamiento de los poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal y las demás atribuciones que le señale la Constitución.

De la Asamblea Legislativa:

La reforma de 1996 también trastocaba al poder legislativo local, que en ese momento estaba representado por la Asamblea de Representantes con facultades limitadas a reglamentos en materias específicas, abriendo paso esta reforma a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incorporando las facultades de emitir leyes en materia electoral, civil y penal. Los facultados para presentar iniciativas ante ésta, son los propios diputados integrantes y el Jefe de Gobierno. Con esta reforma el Presidente de la República perdió la facultad de iniciar leyes respecto del Distrito Federal.

1.6.4 Los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales.

La reforma de 1997 estableció que para los comicios del 2000 por primera vez se eligieran a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, por medio del voto directo, libre y secreto. Sus atribuciones se encontrarían establecidas en el estatuto de Gobierno.

El estatuto de Gobierno los define como órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno permaneciendo la denominación de delegaciones del Distrito Federal.

Sus facultades eran respecto a las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas, deportivas y demás que señalara la ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.7 SITUACIÓN JURÍDICA VIGENTE DEL DISTRITO FEDERAL

La situación jurídica que rige actualmente al Distrito Federal, se encuentra establecida desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando un trato diferenciado del resto de los estados integrantes de la República Mexicana debido a la residencia de los poderes federales en el mismo.

Las diferencias jurídicas entre los estados y el Distrito Federal, tal como están definidas en la Constitución, se pueden agrupar en dos niveles: la relación de los poderes federales con el Distrito Federal como con los estados y los municipios, por otra, las principales características de los órganos de gobierno al interior de los estados y del mismo Distrito Federal.¹⁸

De la relación que guardan los estados y el Distrito Federal con la federación, destaca el hecho de que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, lo que les faculta a expedir sus propias constituciones.

El ordenamiento denominado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es equiparable a las Constituciones Políticas establecidas en los estados, a diferencia de estos, al Distrito Federal quien se lo expide es el Congreso de la Unión.

El Distrito Federal ha sido relegado tradicionalmente en la definición de su naturaleza jurídica desde su creación como territorio federal y ha subsistido con una categoría asimilada, a pesar de que desde 1974 se suprimieron los territorios federales existentes y se les transformó en estados libres y soberanos.

1.7.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Artículo 44 a la letra dice: *“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*

¹⁸ Senado de la República. *Contribución al análisis del estatus jurídico del Distrito Federal*. Grupo parlamentario del partido revolucionario institucional. México 2000. p37.

trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

Es importante hacer notar el trato diferenciado que se le da al Distrito Federal, ya que en el Art. 43 se mencionan como partes integrantes de la Federación a los 32 estados y se establece en un artículo en particular la situación del Distrito Federal, por ser sede de los Poderes Federales

Artículo 122. “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional , mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.” (....)

En este artículo al Distrito Federal no se le considera un estado ya que se establece de manera clara el gobierno del Distrito Federal a cargo de los poderes federales y se llama órganos o autoridades al ejecutivo, legislativo y judicial local, no reconociéndolos como poderes como en el resto de los estados.

“La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;*
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;*
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, y*
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.”*

En este párrafo se le otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno el cual se equipara a las Constituciones de los estados. Así como legislar respecto del Distrito Federal por omisión, ya que no se definen las materias en las cuales lo puede realizar sino a excepción de las que si están definidas.

B. “Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal ;*
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal ;*
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;*
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y*
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.”*

Las facultades del presidente de la República respecto del gobierno del Distrito Federal se limitan a las estrictamente necesarias para salvaguardar los intereses de la federación en el ámbito territorial del asiento de los poderes federales.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.-Respecto a la Asamblea Legislativa: (...)

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:(...)

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las 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;

i) 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 y asistencia social; y la previsión social;(...)

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, y

o) Las demás que le se le confieran expresamente en esta Constitución.

Dentro de las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para legislar, respecto de la Seguridad Pública, únicamente se le concede las referentes a justicia cívica, sobre faltas de policía y buen gobierno y de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, pero no se le otorga la facultad para legislar en materia de seguridad pública.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal :

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) 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;

- e) *Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, y*
- f) *Las demás que le confiere esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.*

Es en las facultades de Jefe de Gobierno respecto al nombramiento y remoción de los servidores públicos en donde se hace la excepción que más adelante se referirá, en materia de seguridad pública el Jefe de gobierno tiene la dirección de los servicios de seguridad, pero acotados a lo establecido en el Estatuto de Gobierno.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;*
- II. Establecerá los Órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal . (...)*

El Jefe de Gobierno tiene facultad para distribuir atribuciones entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, no haciendo diferencia en las materias de la administración pública en las que lo puede aplicar, por lo tanto en materia de Seguridad Pública si se tiene la facultad para determinar si la Secretaría de Seguridad Pública y sus instituciones son descentralizados o desconcentrados.

“E.) 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. 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.”¹⁹

Este apartado otorga al Presidente la facultad de designación y remoción del encargado de la Seguridad Pública a diferencia del resto de los servidores públicos; el argumento de esto es garantizar la seguridad de los poderes federales establecidos en el Distrito Federal.

¹⁹ Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2009.

1.7.2 Estatuto de Gobierno

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento por el cual, junto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rige el territorio del Distrito Federal, fue aprobado por el Congreso de la Unión y entró en vigor el miércoles 27 de julio de 1994, es la base sobre la que se desarrollan los ordenamientos de carácter público en el territorio que conforma el Distrito Federal

En su Artículo 2 establece “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. (...)

Artículo7: El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

Artículo 8: Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ; y*
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.*

Artículo 11: El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:

- I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; (...)*

Artículo 12: *La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos (...)*

II. El establecimiento de cada demarcación territorial en un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes;

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;

TÍTULO TERCERO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PODERES DE LA UNION PARA EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CAPÍTULO I DEL CONGRESO DE LA UNION

Artículo 24: *Corresponde al Congreso de la Unión:*

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; (...)

III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y

IV . Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las leyes que expida el propio Congreso de la Unión.”

En lo anterior, se establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar respecto del Distrito Federal a excepción de lo establecido de manera expresa, entre las facultades de la Asamblea Legislativa, por lo que al no encontrarse la de legislar en materia de seguridad pública en estas, son facultades concedidas al poder federal por omisión.

CAPÍTULO III DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 32: *Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

I. Proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que disponen

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presente Estatuto;

- II. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias de competencia de éste relativas al Gobierno del Distrito Federal;(…)*

Artículo 34: 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.

El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;*
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años al día del nombramiento;*
- III. Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; y*
- IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal.*

Artículo 35: 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 la seguridad pública;

- 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.*

TITULO CUARTO DE LAS BASES DE LA ORGANIZACION Y FACULTADES DE
LOS ORGANOS LOCALES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO II DEL JEFE DE GOBIERNO

SECCIÓN I DE LA ELECCIÓN Y LA REMOCIÓN

“Artículo 52: El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (...)

Artículo 66: Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes;

- I. *Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;*
- II. *Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;*
- III. *No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;*
- IV. *Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y*
- V. *Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público; y*
(...)

ARTÍCULO 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:(...)

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- 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 establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar 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.(...)

XXIX.-Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

TITULO QUINTO DE LAS BASES PARA LA ORGANIZACION DE LA
ADMINISTRACION PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA DISTRIBUCION DE
ATRIBUCIONES ENTRE SUS ORGANOS
CAPÍTULO II: DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES Y DE LOS ORGANOS
POLITICO-ADMINISTRATIVOS

Artículo 104: *La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.*

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.

CAPÍTULO III DE LAS BASES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE ORGANOS CENTRALES Y DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 117: *Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y demás que señalen las leyes.(...)*

Los jefes Delegacionales tendrán bajo a su responsabilidad las siguientes atribuciones:

I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;(...)

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

Artículo 118: *Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:*

I. Seguridad Pública;

II. Planeación y desarrollo;

III. Reservas Territoriales, uso de suelo y vivienda;

IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;

V. *Infraestructura y servicios de salud; (...)*²⁰

El federalismo es un sistema de gobierno en el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre los estados que constituyen la Nación, un arreglo político-institucional aplicable a diferentes formas de gobierno.

Lo común en los Estados federales es la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes; por lo general entre estatal y federal, la subordinación de poderes y entidades a la Constitución y el garantizar un equilibrio entre el ámbito de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima del otro.²¹

Por lo tanto el sistema federal es la coexistencia de jurisdicciones y de autoridades en el mismo territorio, en el cual la Constitución define los ámbitos de competencia y establece un sistema armónico de poderes que concurren y no se excluyen, lo cual sucede en cada capital estatal y cabecera municipal.

Pero es cierto que el poder federal requiere de un territorio propio o compartido donde pueda funcionar, sin embargo, no existe un modelo único, sino que los diferentes países federales lo han resuelto de las más variadas formas.

En México se adoptó el modelo de un centro político, de una sede permanente, de un distrito federal fuera de las capitales estatales y hasta de su forma de gobierno como territorio federal, lo cual se reprodujo de la experiencia de los Estados Unidos, pero desconociendo el contexto mexicano en el cual se aplicaría.

Algunos autores como Manuel González Oropeza, consideran que el federalismo se adoptó como una reacción contraria a la centralización española y el seguimiento del modelo estadounidense, sin considerar las implicaciones de su adopción en el contexto mexicano".²²

²⁰ Congreso De La Unión. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. México 2011.

²¹Pablo Javier, Becerra Chávez. ob cit., p. 75.

²² Manuel González Oropeza, *Características iniciales del Federalismo Mexicano*, México. UNAM.1990. p229.

Dentro de un Estado federal como es México, deben coexistir necesariamente el orden jurídico del Estado federal y los ámbitos de competencia de las entidades federativas. Asimismo los poderes federales deben de estar ubicados en una determinada zona geográfica dentro de alguna de esas entidades o partes integrantes de la federación.

El problema de la adopción del federalismo en México ha estado presente desde su inicio, ya que se insertó en instituciones contradictorias, dada la tradición de centralismo continental europeo, en un marco del federalismo de los Estados Unidos, a partir de lo cual se creó nuestra ciudad federal, organizado como un departamento administrativo a partir de 1928, pero anclada a un pasado centralista.

En la ciudad de México como la entidad federal actúan diferentes ordenes de gobierno: el federal (Presidente de la República y Legislativo de la Nación) y los órganos locales del Distrito Federal; la Asamblea Legislativa del D.F., el Jefe de Gobierno del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia.

Como se puede observar desde nuestra Constitución se le otorga un régimen de excepción al Distrito Federal, existiendo autores que consideran que la indefinición jurídica es más peligrosa que la adecuación de las instituciones preexistentes, por lo que plantean dar solución al problema de la indefinición jurídica del Distrito Federal concediéndole a este su categoría y plenitud política, ya que la Constitución se refiere a la Federación, los estados y municipios, pero el Distrito Federal no es ninguno de estos niveles de gobierno.

Esta situación, se considera, conserva un sentido de presidencialismo y centralismo, ya que no asume una verdadera visión de una federación en la que las partes integrantes del Pacto Federal instituyan un Distrito Federal como un territorio sede de los poderes federales, con identidad jurídica y política.

Ya que su régimen interior tiene que ser determinado por una Ley emitida por el Congreso de la Unión y no por su Asamblea Legislativa, no poseyendo facultades

constitucionales reservadas a los estados, como lo indica la regla en el artículo 124 constitucional.

El legislativo federal es quien le reconoce sus atribuciones mediante reforma expresa en la Constitución y sus órganos locales tienen una relación de subordinación a las autoridades federales, ya que estas pueden remover, revocar y supervisar a las autoridades del Distrito Federal y sus actos. Por lo cual se califica al Distrito Federal como casi un Estado.

Sin embargo, el buen funcionamiento de los órganos del gobierno de la Ciudad de México evidencia que la autonomía no se contrapone ni estorba al desenvolvimiento de las actividades de los Poderes Federales asentados en ella, por lo cual es necesario impulsar esa autonomía.

Ejemplo del buen funcionamiento son las autoridades municipales, ya que son las principales responsables de la gestión del territorio, suministro de servicios públicos básicos, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, tránsito y seguridad.

Existen, sin embargo, mecanismos para dirimir en caso de conflicto, entre los poderes estatales y los poderes locales, ya que cuando existe un conflicto de competencias entre las facultades del poder local y el federal, se establece en el artículo 105 Constitucional la Controversia Constitucional, en donde la Suprema Corte de Justicia emitirá la resolución al conflicto.

La controversia constitucional ha sido objeto de cauce legal desde 1917 y las controversias políticas que no se encuadren en el marco constitucional se resuelven desde 1874 por el Senado de la República con fundamento en el artículo 76 fracción VI Constitucional.

Otra deficiencia jurídica se presenta en el hecho de que las leyes del Distrito Federal están subordinadas a las leyes de la Federación, mientras que las leyes estatales sólo están subordinadas a la Constitución Federal, por lo que frente a las leyes federales se encuentran en una situación de igualdad.

Estos antecedentes históricos muestran que desde la discusión de la adopción entre un gobierno centralista o federalista y una vez adoptado una república federalista, los intereses políticos han determinado desde el establecimiento de la sede de los poderes federales en el Distrito Federal hasta el establecimiento de la organización del Distrito Federal, la limitación de facultades y derechos ante los Poderes Federales ha sido determinada principalmente por intereses políticos representados en el Gobierno Federal y la conformación del poder Legislativo Federal que ha aprobado o negado las facultades

Estas de igual manera han determinado la organización interna del Distrito Federal, desde la discusión por establecer la cabeza del gobierno local, desde un regente dependiente del Presidente de la República el cual concentraba las facultades o su descentralización a través del Municipio y sus ayuntamientos hasta llegar a la elección del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales a cargo de las Demarcaciones.

Replicando de igual manera esta lucha de intereses políticos al interior de la administración del Distrito Federal, desde la centralización de facultades en el gobierno central hasta la descentralización a través de figuras como el Municipio, su supresión y la lucha por la autonomía municipal, hasta concluir en la elección a través del voto ciudadano de los Jefes delegacionales los cuales también enfrentan las complejidades de la concentración de facultades y recursos del Gobierno central y las funciones delegadas, pero siempre vigiladas por el gobierno central.

Sin embargo uno de los servicios que no se ha descentralizado a pesar de la exigencia ciudadana es el de la Seguridad Pública en los tres niveles, por lo que es importante analizar también los antecedentes históricos de la estructura de Seguridad Pública en el Distrito Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 SOBRE EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

El concepto de “seguridad” como fenómeno de paz social data desde el siglo XV y se refiere a la tranquilidad de los súbditos y la normalidad en el comercio en los caminos y ciudades, que con el paso de los años se traducirá en elemento o categoría-institución constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y posteriormente de los soberanos absolutistas.

Césare Bonesana Marchese di Beccaria en su obra clásica *De los delitos y las penas de 1764*, define la dimensión de la seguridad en la política moderna. En ella establece el pensamiento jurídico ilustrado de la modernidad a través de política, leyes, seguridad, penalidad etc.

“Las leyes son las condiciones con que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad, fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar de una libertad convertida en inútil por la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron una parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad.”²³

Beccaria toma el régimen político del absolutismo francés para pensar y respaldar la tranquilidad pública, en el que distingue la iluminación, las guardias dentro del gran concepto absolutista de *police*. Dentro de este concepto amplio de policía, como el arte racional de gobernar, se incluyó el problema de la seguridad.

Ramón Lázaro de Dou y de Bassols en su obra *Las instituciones* publicada en 1775, distingue dos niveles o acepciones del término policía: como gobierno interior del Estado y la otra que se relaciona con la salubridad, comodidad y seguridad. En esta última atribuye a la policía la “seguridad pública” que comprende la protección y defensa con medios preventivos, del sosiego, la vida, la salud, los bienes y la comodidad de los particulares.

²³Césare, Becaria. *De los Delitos y las Penas*. México. Ed. Alianza Editorial, 1991.

Para Bassols la seguridad pública no es un logro *a posteriori*, es decir no una consecuencia de una intervención represiva, sino un fin policial al que se tiende a través de medidas preventivas.

“El castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía”²⁴

Tomás Valeriola en su obra *Idea General de la Policía* publicada en Valencia establecía que “La policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad...; corregir y reprimir los desórdenes; precaver los delitos...las funciones del magistrado de policía de una capital: la tranquilidad, la perfecta disposición para la salud; el aseo y curiosidad, la abundancia y la seguridad de la ciudad.”²⁵

Manuel de Lardizábal y Uribe fue uno de los primeros juristas mexicanos inscrito en el pensamiento jurídico y político moderno, en su publicación de 1782 de su libro *Discurso sobre las Penas*, señala que entre las cuatro posibles clases de delitos que se pueden cometer, el que atenta contra la “seguridad pública o privada” es uno de ellos.

“Es verdad, que al que sale a robar un camino, no solo quita los bienes, sino que también perturba la seguridad de la persona y la pública que debe haber en los caminos”²⁶

El origen de la palabra policía se encuentra en dos raíces griegas; *politeía* que significa, gobierno y *polis* que significa ciudad, por lo que diversos autores han definido policía como “gobierno de la ciudad”.

²⁴ Javier, Barcelona. *El Régimen jurídico de la policía de seguridad*. 1998, Oñati p. 90-99

²⁵ Tomás, Valeriola. *Idea general de la Policía o Tratado de Policía*, Instituto de Estudios Administrativos 1977.p. 9

²⁶ Manuel, Lardizábal y Uribe, *Discurso sobre las penas*, México, Porrúa, 1982. p.43

Sin embargo la Real Academia Española en el Diccionario de la Lengua Española la palabra policía (Del lat. *polítia*, y este del gr. πολιτεία). Significa “Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.”²⁷

Al cambiar las condiciones políticas, económicas y sociales del Estado absolutista, también cambió el universo conceptual e institucional jurídico y político. La ciencia de la policía y el concepto de policía como el arte de gobernar se transformó en la función ideológica de neutralizar la politicidad del poder del aparato de Estado: la administración pública.

La policía que tenía como función la seguridad pública, fue neutralizada políticamente en una zona técnica, intermedia entre el espacio de lo administrativo y de lo jurídico.

El concepto moderno de “seguridad” ha pasado así, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, de ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.²⁸

Bajo esa concepción la seguridad se muestra como un problema, ya que la seguridad se propone como un derecho inalienable y el Estado para garantizarlo, lo cual es contradictorio con el espíritu liberal que supone la no intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos.

La razón instrumental del Estado como garante de la seguridad, encontró en el concepto de seguridad su principio de reproducción, bajo el nombre de “seguridad pública”; tanto en la protección de los habitantes como parte de la riqueza del territorio del Estado, como en la protección de su instrumental gubernamental (leyes, bandos e instancias administrativas.)

²⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid. 2001

²⁸ Samuel, González Ruiz. (Et al), *Seguridad Pública en México*. México, UNAM, Coordinación de Humanidades. 1994. p. 31

En el Estado post-absolutista la función de la policía es el orden público, el cual disipa la connotación de lo político y lo que debe defender es el orden político del Estado moderno (derechos humanos y libertades políticas.)

El predominio del principio económico del libre mercado llevó paulatinamente a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada, derecho consagrado protegido por la fuerza pública, especializándose en la prevención o persecución de los trasgresores de esa propiedad.

En el Estado Moderno la policía es un subsistema del sistema político que funciona a solicitud de “demandas” de regulación de la conducta y solicitudes de ayuda para la obediencia de la ley, reglamentos y normas. Como resultado a estas necesidades es la paz pública.

Según Benjamín Constant, uno de los pensadores clásicos del liberalismo francés, en su obra “Principios de Política” mantiene la visión liberal de la seguridad pública como la versión instrumental militarista de mantenimiento del “orden público”, la cual tiene clara la función de la policía destinada a reprimir los delitos.²⁹

Esta visión liberal de la seguridad pública que tiene como labor reprimir los delitos a través de la policía, no concibe a la seguridad más allá de un asunto policiaco, no lo considera como un problema social en donde la seguridad pública y la policía tenga la función de garantizar los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

Actualmente la seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas en contra del orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.

Una política de seguridad pública implica dos perspectivas; la procuración de justicia y la policía de seguridad pública. En este caso se analizará a la seguridad pública

²⁹Benjamín Constant *Principios de Política. 1767-1830* Amicalee. Buenos Aires. 88p.

desde la estructura, funcionamiento y situación jurídica de la institución encargada de los cuerpos policíacos.

En un Estado de Derecho el uso de la fuerza tiene ciertas reglas, en el caso del uso de la fuerza por elementos policíacos solo puede ser utilizadas como autodefensa administrativa, para combatir desordenes que puedan ocasionar daños a la administración general y para evitar hechos punibles, es decir para enfrentar conductas contrarias al orden público y para prevenir la comisión de delitos.

La idea que fundamenta la seguridad y el orden público es el peligro del caos social, de esta manera la seguridad pública se caracteriza en función de evitar esta amenaza. Así, el orden público sería el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público para el comportamiento del particular.

En este sentido la policía administrativa tiene la función de mantener el orden público mediante cierta reglamentación y la represión de las alteraciones mediante la coacción. Por lo tanto en un sentido estricto la policía es el servicio público que tiene por fin lograr la paz y tranquilidad pública.

Actualmente el tema de la seguridad pública es uno de los más graves problemas a nivel nacional, porque un escenario social de inseguridad pública generalizada puede constituirse en condición de inviabilidad para todo modelo de desarrollo y bienestar social. Por lo que, la seguridad pública es premisa básica para la seguridad de un proyecto de nación.

Nadie está exento de resentir los efectos de la inseguridad, por lo cual entre las políticas que recientemente se aplican para enfrentarla esta la generación permanente de aquellas que involucren a la ciudadanía.

2.1.1 Antecedentes prehispánicos en México.

En la época mexicana existía una especie de policía que se encargaba de mantener un orden en los espacios públicos de Tenochtitlan; esto dependía del *Tlatoani*, quien marcaba la pauta. Sin embargo el poder jurídico lo ejercía un funcionario conocido

como *Cihuacoatl*, quien fungía como juez mayor ya que manejaba la administración y justicia.

En cada barrio había una estructura para la aplicación de la justicia, el aseo y el orden, a través de los *topillis* (supuestos policías) y de los *Tequitlatoques* (notificadores), esto remitían los delitos al juez del *Calpulli* para que el caso fuera llevado al Tribunal de Tenochtitlan, el cual estaba constituido por cuatro miembros del *Tlatocan* que sesionaban en el *Tlatzoltotecaxan*. Los asuntos se dividían en dos clases: las apelaciones criminales atendidas por el *Cihuacotl* y las de asuntos civiles manejados por el *Colhuatecutli* o *Tlatoani*.

2.1.2 Época Colonial

A partir de la fundación de la ciudad de México se establecieron una serie de lineamientos administrativos para garantizar el orden, los cuales basaban su esquema en la policía, la cual no se concebía como en la actualidad únicamente con labores de vigilancia para cuidar el orden; más que eso, administraba todas las actividades que se generaban en la ciudad, por lo que el desempeño de la policía era sinónimo de buen gobierno.

En la organización del Ayuntamiento de la Ciudad de México se establecían los procesos administrativos de la policía desde el Cabildo, en el cual existía una comisión especial formada por dos o más integrantes a la que denominaron “Junta de Policía” presidida por “Diputados de Policía” .

La Junta de Policía contaba con un grupo de personas de diversos oficios quienes aprobaban las funciones de los celadores, guarda-faroles, vigilantes guardias o inspectores, quienes se hacían cargo de la limpieza y traza de la ciudad, del orden en plazas de mercado para que no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, el aseo de las acequias y calles dando parte de las anomalías, para que la Junta en sesión de Cabildo tomaran consideraciones al respecto. Por lo que se considera que el Ayuntamiento encargado del buen funcionamiento de la ciudad se apoyaba en la policía para realizar su trabajo.

A partir de 1680 y hasta 1720 se comenzó un proceso para legalizar el número de integrantes de la junta de policía y, fue hasta 1745, por Decreto Real del Virrey que se estableció que tres personas se hicieran cargo como diputados de la Junta de Policía y en sesión de Cabildo se acordó nombrar a los señores: Don Joseph Antonio Luque, Don Juan Antonio Imanar, Don Francisco Antonio Carriso y Don Altencio de Pardo y Zúñiga. Cabe resaltar que el Decreto Real establecía el nombramiento de tres diputados, sin embargo el Ayuntamiento a través del cabildo nombró a cuatro, lo cual demostró la autonomía del ayuntamiento.

A partir de esta modificación en el desempeño municipal se establecieron principios más estrictos a través de bandos y mandamientos públicos en los cuales se informaban las nuevas disposiciones

Como la Junta de Policía, sin embargo, no se limitaba únicamente a la vigilancia de la ciudad sino a la administración en su conjunto, no lograba ejercer control sobre todos los actos vandálicos, por lo que para apoyarse se instituyó la “Santa Hermandad de la Acordada”, la cual contaba con cárcel propia y se le concedió jurisdicción amplia para castigar todo tipo de excesos.

Esta presentó, sin embargo, inconvenientes a la policía, ya que al tener facultades propias ponía en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, además de que sus sistemas de control eran crueles, castigando a los infractores con mutilaciones y hasta con la vida.

En 1790, el Virrey Conde de Revillagigedo emitió algunas disposiciones respecto a la policía, las cuales se enfocaban más a la atención y prevención de incendios, ya que en esa época eran frecuentes.

La base con la que operaba el aparato policíaco eran los celadores de policía, los cuales se encargaban de vigilar la aplicación de los mandamientos publicados en los bandos, estando aquellos distribuidos en los ramos municipales auxiliando a los comisionados en cada uno de los Cuarteles en que estaba dividida la ciudad.

Todos los miembros de la policía tenían que entregar los informes diarios de los acontecimientos de sus manzanas a vigilar, pero estos celadores no podían conducir a prisión a ningún delincuente, sólo tenía que dar parte a las autoridades del cuartel y estas a la Junta de Policía quienes marcarían los lineamientos para castigar al infractor y deportarlo al juzgado determinado en el Ayuntamiento; para que esto ocurriera el celador debía presentar al menos un testigo.

Para 1811, el Virrey Francisco Javier Venegas, en plena insurrección de Independencia, formó un Reglamento de Policía en el que marcaba la organización de la ciudad en el cual planteó el nombramiento de un Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública, cuyas funciones no tendrían remuneración, así mismo se instituyó la del Diputado de Policía y 16 tenientes distribuidos en 32 barrios de la capital.³⁰

Durante esta época el superintendente tenía como función vigilar la entrada y salida de gente a la capital, dando pasaportes a los que pretendían ausentarse por tiempo determinado, dado la amenaza que se cernía sobre la capital por los grupos insurgentes.

Para controlar los movimientos de rebeldía o motines, así como para aprehender criminales considerados peligrosos, o para el control de aspectos políticos o sociales se encontraba la tropa que tenía características militares y no policíacas la cual tenía su origen en 1692.

A partir de 1813, el Regidor Don Manuel Santos Vargas, se hizo cargo de la Policía de la ciudad, siendo el que estableció el primer cuerpo de policía municipal ya que emitió el primer reglamento en forma de los celadores de policía formado en 1814, aunque cabe destacar que este reglamento denominado “Cartilla de Celadores” era una reglamentación general para la participación tanto del Ayuntamiento como de los ciudadanos en cuestiones del Buen Gobierno.

³⁰ Departamento del Distrito Federal. Desarrollo Social. Socicultur. *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)* México D.F. p.29

2.1.3 Época Independiente

Bajo el primer imperio mexicano siendo emperador Agustín de Iturbide, no se dieron grandes modificaciones en el sistema de policía de la Ciudad y aunque se había logrado la independencia de España se continuaron con los antiguos sistemas administrativos, cambiando solo algunos sentidos ideológicos. Muestra de esto fue la propia reglamentación de los celadores de policía emitida en 1813 y que se hizo vigente en 1822.

Al comenzar, sin embargo, la vida Republicana de México se inició una serie de modificaciones administrativas incluyendo a la policía. Partiendo de la ubicación de la residencia de los poderes federales del Gobierno de la República, siendo el Congreso de la Unión el encargado de establecer a la ciudad de México como la sede de los Poderes Federales. El 18 de noviembre de 1824 se expidió el Decreto en el que se creaba al Distrito Federal, pero este fue promulgado hasta el día 20 de aquel año.

Al crear al Distrito Federal no se terminaba con el sistema municipal, sino que los Ayuntamientos, contando al de la ciudad de México, dependían del Gobernador del Distrito Federal y no como en la época colonial, de la Real Audiencia, por lo tanto los asuntos de policía seguían perteneciendo al municipio de la ciudad, aunque con distintas normas y disposiciones

En el periodo de Guadalupe Victoria se iniciaron modificaciones a la policía, en el año de 1825, cuando el Congreso publicó un bando respecto a la policía el 7 de febrero al cual se le denominó “Bando de Policía y Buen Gobierno”:³¹ este constaba de 50 artículos en las que se establecían las normas a seguir, predominando las ideas de orden y limpieza. Cabe destacar que este reglamento fue emitido para que el Ayuntamiento de la Ciudad de México lo pusiera en práctica.

Pero las actividades de la policía en México no se concentraban a los aspectos de la delincuencia, ya que para esto existían otros métodos como la Ley del 3 de octubre, en la que enmarcaba los puntos básicos entre los delitos administrativos y los civiles,

³¹ Presidencia de la República. *México a través de los Informes Presidenciales*, T.16, Vol. 4 México. 1976. p.5-6

siendo los delincuentes aprehendidos juzgados militarmente ya que todavía no se contaban con las bases organizativas en materia judicial.

Así permaneció la ordenanza de policía todo el año de 1825 estableciéndose que existían dos formas de policía: la administrativa que dependía del Ayuntamiento y la militar que emanaba del Ejército.

En mayo de 1826 hubo una modificación respecto a la policía, decretándose por las cámaras un cuerpo de policía que tenía como función vigilar la ciudad; de esta manera el gobierno republicano creó el antecedente de un “Cuerpo de Policía Municipal” denominado de “Celadores Públicos” el cual seguía dependiendo del Ayuntamiento. La característica fundamental de estos celadores era que se encontraban armados, a diferencia del resto de los vigilantes de otro tipo. Estaba compuesto por 250 miembros, 150 a pie y 100 a caballo.

El reglamento de vigilantes de 1827, suprime a los “celadores públicos” y surgen los “soldados de policía” a los cuales el pueblo les da el nombre de “gendarmes”; este reglamento establece que el nombramiento de vigilantes de orden público se debe hacer por manzana, bastando la concurrencia de 20 individuos cabezas de familias ante la presencia del regidor del cuartel, para ser designados.

El crecimiento de la Ciudad, sin embargo, dificultaba la vigilancia siendo insuficientes el número de policías por lo que el 20 de diciembre de 1828 se formó un nuevo reglamento de vigilantes en el cual se establecía una constante seguridad en las manzanas de los cuarteles.

Esto se complementaba con una serie de medidas, como llevar un libro en donde se registrarán por orden alfabético los habitantes, estableciendo su ocupación, debiendo las cabezas de familia tener una boleta de seguridad dada por el Regidor de Cuartel, con lo cual se pretendía mantener un método de control, una especie de credencial de identidad en donde constaba la honradez y honorabilidad del ciudadano.

Cada vigilante debía nombrar a cuatro vecinos en cada calle de la manzana para cuidarla, alternándose la vigilancia de día y noche; esta elección se realizaría cada 8 días, pero estos vecinos no tenían facultad de castigar, su función era dar aviso a los funcionarios de la justicia de las alteraciones del orden.³²

Estas condiciones se mantuvieron hasta 1837 cuando asume la presidencia de la república Anastasio Bustamante, el cual para mantener el orden público en la ciudad de México estableció el día 7 de abril de 1838 los cuerpos de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos y Diurnos.

El 4 de marzo de 1838 siendo gobernador del Departamento Luis Gonzaga Vieyra se publica un Reglamento que da origen a un nuevo cuerpo de policía montada. Los objetivos de este cuerpo era garantizar la seguridad de las personas y bienes de los habitantes, perseguir y aprehender a los delincuentes y conservar la tranquilidad pública.

En este reglamento se puede observar el cambio en la finalidad que la policía mantenía durante la colonia, ya que la policía montada sin ser tropa ni formar parte del ejército se dedicaría totalmente a la seguridad física y de propiedad de los habitantes, teniendo la facultad de aprehender a los delincuentes. Por primera vez se separaban las actividades administrativas de la vigilancia y un grupo policíaco de tipo judicial.

Durante los periodos de intervención extranjera y de conflictos internos se instituían grupos policíacos formados por ciudadanos, siendo así un sistema de vigilancia civil en donde se comprometía a los propios vecinos por manzana al resguardo de sus casas y calles.

Durante el periodo de 1846-1847 en el que Valentín Gómez Farias asumió el poder ejecutivo como Vicepresidente, se publicó un bando que contenía disposiciones destinadas a prevenir el delito al que se le denominó “Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal”.

³² Departamento del Distrito Federal. Desarrollo Social. Socicultur. *Op. Cit.* p.54

Este es uno de los primeros documentos de policía en que plantean la prevención de delitos ya que, en la presentación de sus objetivos consideran “prevenir los delitos antes de que lleguen a consumarse y prestar seguridad a todos los ciudadanos: Que la manera de evitar los robos, tan frecuentes en esta capital, sólo puede conseguirse con el cuidado mutuo de los mismos ciudadanos, combinando su interés con el del público”.

De 1848-1851 se eligió como presidente a José Joaquín de Herrera, y durante este periodo se tuvieron cinco gobernadores del Distrito Federal: Juan María Flores Terán, José Ramón Malo, Pedro Jorrín, Pedro María Anaya y Miguel María Azcárate.

Durante este período se incrementó la delincuencia, por lo que la prioridad fue garantizar la seguridad de la población a partir de la creación de un cuerpo de policía con un número considerable de agentes; aquel se dividía en secciones; la de oficiales de policía y la de los guardias municipales. Sin embargo la creación de éste requirió de la desaparición de los cuerpos existentes.

Durante la presidencia de Antonio López de Santa Anna, en 1853, se suprimieron las ocho prefecturas de policía y se creó en su lugar una superintendencia de policía que dependía del gobernador del Distrito Federal y hasta 1855 se expidió el reglamento de esta estructura, entre las cuales cabe destacar que entre las facultades del superintendente se encontraba la de ser el único responsable de la policía en el municipio de México supeditado al gobernador, elaborar un censo general de población y formar el catastro de los treinta y dos cuarteles de la ciudad.

Esta superintendencia, sin embargo, fue suprimida en 1855 cuando el general Martín Carrera asume la Presidencia como interino y comienza la discusión sobre la integración de un Congreso Constituyente el cual se instaló el 14 de febrero de 1856, la que promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en 1857.³³

³³ Senado de la República. *Contribución Al Análisis Del Estatus Jurídico Del Distrito Federal*. Grupo Parlamentario del PRI. México 2000. Pág.18

Siendo gobernador de la capital Juan José Baz, el 7 de febrero de 1857 se estableció un cuerpo policial denominado “Guardia de Seguridad”, conformado por celadores que se encargarían de la vigilancia capitalina a través de cuarteles y manzanas.

2.1.3.1 El Segundo Imperio

Antes de que Maximiliano tomara posesión formal del Imperio se estableció el “Reglamento para el servicio de las comisarías de policía”, que también dividió a la ciudad en nueve cuarteles, para distribuir en ellos a los policías de seguridad.

El servicio general de policía y seguridad pública, estaba bajo la dirección de un agente superior que llevaba el título de Comisario Central, que al igual que los comisarios de cuartel serían nombrados por la Regencia previo informe del subsecretario de Gobernación.

El 15 de mayo de 1865 se publicó un reglamento para complementar la división de la ciudad en cuarteles; este consistía en el “servicio vecinal de la policía y orden para la ciudad de México” que establecía los cuarteles, manzanas y aceras de la metrópoli, siendo los jefes de cada uno de los cuarteles los regidores del ayuntamiento, teniendo como segundo en su jerarquía a un vecino del mismo al cual se le denominaría “teniente de cuartel y para cada acera otro vecino fungiría como “Ayudante de acera”. Asimismo, el 1 de noviembre de 1885 se expidió la Ley sobre Policía General del Imperio.³⁴

2.1.4 La República Restaurada

El 20 de diciembre de 1867 el Congreso declaró Presidente Constitucional de la República Mexicana a Benito Juárez. Respecto de la seguridad pública los lineamientos se establecieron en función de la ley emitida el 2 de marzo de 1867 en la cual se refería estrictamente al cargo de Inspector General de Policía del Distrito, quien dependería directamente del Gobierno del Distrito, conformándose una

³⁴ Departamento del Distrito Federal, *Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal*. México.1995 p 19.

“Inspección de policía” la cual para sus funciones podía utilizar a todas las fuerzas armadas de policía, de infantería y de caballería.

Autores como Alejandro Iñigo se refieren a la creación del primer cuerpo policiaco desde la independencia, mediante el decreto publicado el 20 de julio de 1868 y el Reglamento del 2 de agosto del mismo año en el cual considera se sentaron las bases para que la ciudad de México contara con una policía profesional.³⁵

2.1.4.1 El Porfiriato

La anterior estructura permaneció hasta el 2 de mayo de 1877 cuando se declaró como presidente a Porfirio Díaz, quien realizó una serie de reformas para dar solución a las necesidades de vigilancia de la población, siendo estas en torno de la creación de una policía urbana y otra rural.

La policía rural se creó en 1880, y fue a la que mayor importancia se le dio, por lo que se incrementó el número de grupos que la conformaban, denominándose Cuerpo Auxiliar de la Federación a los 10 grupos que integraban al cuerpo de rurales.

En 1890 se instaló el alumbrado eléctrico y con ello se dio fin a la iluminación de gas en la ciudad lo que provoca el desempleo de los “Serenos” o gendarmes nocturnos.

2.1.5 GOBIERNOS POST –REVOLUCIONARIOS

Para 1905 la ciudad contaba con 2,332 elementos de policía a pie y 400 montados, es decir, en total los cuerpos de policía contaban con 2,732 policías.

En 1908, se concluyó el primer edificio destinado a servicios de policía, el cual se encontraba en las calles que actualmente llevan el nombre de Victoria y Revillagigedo.

³⁵ Secretaría de Seguridad Pública del DF. Manual Administrativo de la SSP. México DF. 28 de Abril del 2010. p. 14

El periodo del post-porfiriato que inicia con Francisco I Madero como presidente de la República Mexicana únicamente incrementó el número de gendarmes así como la formación de más cuerpos de gendarmería montada a los cuales se les dotó de fusiles y ametralladoras.

En 1910 estalló la Revolución, haciéndose el ejército cargo de la seguridad pública en la capital, desapareciendo, prácticamente, la gendarmería porque muchos de sus miembros fueron enrolados en las fuerzas regulares y el resto desertó para incorporarse en las filas revolucionarias.

A partir del 20 de agosto de 1914, cuando Venustiano Carranza entró a la ciudad de México, y con fundamento en el Plan de Guadalupe, se hizo cargo de las funciones del Ayuntamiento, quitando el mando a los presidentes municipales, o los agentes del Ministerio Público, la Policía Judicial y la policía común.

El 14 de abril de 1917 se emitió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales la cual respecto a la policía y a la Seguridad Pública estableciendo que ésta dependería de los ayuntamientos, quienes serán los encargados de nombrar y remover a los jefes, oficiales y personal, siendo la excepción la ciudad de México ya que esta dependería de un gobernador, y el nombramiento y remoción del Inspector General de Policía del Distrito Federal debería ser a instancias del Presidente de la República.³⁶

Es importante resaltar que, desde esta época, la autoridad máxima de la Policía del Distrito Federal era la del Inspector General, el cual dependía del Gobernador, pero estaba designado por el Presidente de la República.

Al tomar posesión como presidente, el general Álvaro Obregón, el 1º de diciembre de 1920, la vigilancia y seguridad permanecieron bajo su estructura anterior, sin embargo, cabe destacar que en 1921 se informó de un cambio del presupuesto

³⁶ Departamento Del Distrito Federal. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. *Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. (Antecedentes Histórico-Jurídicos y Texto México*. 1984. p.21

presentado por el Ayuntamiento de la ciudad en el ramo de Policía, el cual consistió de 3,661,251.25 de pesos, permitiendo así resarcir el deterioro económico en que se encontraban los cuerpos policíacos y permitiendo la creación de dos regimientos completos de gendarmería montada.

En 1922 se creó la Policía de Tránsito, la cual contaba con 1800 gendarmes a pie y 750 montados. En 1923 se conforma el primer grupo de personal femenino de la Policía de la Ciudad de México, la cual tiene a cargo la seguridad en parques y jardines.

Durante el mandato de Plutarco Elías Calles quién tomó posesión el 1º de diciembre de 1924 se depuró el personal de la Inspección General y de las comisarías debido a las numerosas quejas sobre de este personal, nombrando el Ejecutivo Federal al C. Coronel Martín F. Bárcenas como inspector General de Policía, quién sería responsable de su reorganización y depuración.

Esta reorganización consistió en la creación de reglamentos y ordenanzas de policía comenzando por la ordenanza general de Policía, los reglamentos de la Inspección General de Policía, reglamentos del la Inspección General de Comisarías, de las obligaciones de policía, de los bandos de policía y Buen Gobierno, con la finalidad de unificar las corporaciones de policía y buscar la unidad de mando y de acción, estableciendo la disciplina militar, haciendo de la policía una carrera en la que se ascendiera por escalafón.³⁷

En este periodo se inician las actividades de preparación de las fuerzas policíacas a través de la incorporación de la Escuela de Policía en la que se dotarían de los conocimientos necesarios para el buen desempeño de su misión.

Por el año de 1925, un grupo de ciudadanos pensó en la necesidad de coadyuvar a la satisfacción de la demanda de seguridad pública, fundando en la zona de las Lomas de Chapultepec una unidad de vigilancia sostenida por lo vecinos, la cual constituiría posteriormente a la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

³⁷ Presidencia de la República. *México a través de los Informes Presidenciales*, T.16, Vol. 4 México. 1976. p.175.

2.1.6 ORIGEN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El 28 de agosto de 1928 se suprimió por ley el municipio libre en que estaba asentada la estructura administrativa del Distrito Federal.

De esta manera, permaneció inalterable dicha estructura hasta la publicación de la ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928,³⁸ que estableció la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, desapareciendo al Inspector General de policía y estableciendo en el artículo 53 que la policía del Departamento Central y la policía de Seguridad del D.F. estarían bajo las ordenes del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y serían nombrados por él con aprobación del Presidente de la República. Cada servicio de policía tendría su reglamentación correspondiente.

Entre las reformas principales que realizó el Presidente Plutarco Elías Calles a partir de 1928 fue la de unificar las corporaciones de policía con unidad de mando y de acción, estableciendo la disciplina militar e iniciando la labor de la policía como una carrera en la que se ascendiera por escalafón.

Para 1930 se establecieron los servicios de policía femenina con 60 elementos y de intérpretes. En 1932 se organizó a los cuerpos policíacos en 16 compañías de gendarmes a pie y un escuadrón montado, pero además se le dotó de 20 motocicletas.

En 1938, la Policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva y el gobierno del Presidente Cárdenas publicó el 19 de Octubre de 1939 el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, que contenía 133 artículos en los cuales se establecían las bases generales, la constitución de los organismos; especialidades; policías a pie, montada, motorizada, políglota, de tránsito y bomberos, servicios; Servicio Secreto y el Servicio de Laboratorio de Criminalística. El 13 de marzo de 1940 se complementó esta reglamentación con el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares.

³⁸ Secretaría de Seguridad Pública del DF. Op. Cit., p. 16

El 1 de septiembre de 1941 se creó la Policía Bancaria, debido a la necesidad de contar con un cuerpo especializado y exclusivo para las funciones de vigilancia y protección intramuros de las instituciones bancarias concesionadas por el Gobierno Federal a la iniciativa privada. De esta manera, previo acuerdo entre la Asociación de banqueros y la entonces Jefatura de policía, inició sus actividades con 21 elementos, exclusivamente, en instituciones bancarias.

El 4 de diciembre de 1941 la Jefatura de Policía tuvo una reorganización total: a partir del 12 de noviembre se expidió el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal que sustituyó al de 1939 que contenía 246 artículos en los cuales se definían las atribuciones, reclutamiento y requisitos del personal, deberes, mandos y organización de los servicios. Incluía también la creación de la Caja de Previsión de la Policía. Este reglamento permaneció vigente hasta la expedición de uno nuevo el 5 de julio de 1984.³⁹

El 12 de diciembre de 1941, mediante un decreto el Presidente Miguel Ávila Camacho, creó la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, dividiéndose así la policía en dos materias: vigilancia y vialidad.

El 12 de noviembre de 1948 por decreto se creó la Comisión Técnica Consultiva de la Policía del Distrito Federal como órgano auxiliar y de conducta del Departamento, teniendo la atribución de proponer a la Jefatura de la Policía la sugerencia de medidas para resolver los problemas en el servicio, así como la organización de campañas para mejorar la relación entre la policía y la sociedad.

El 2 de julio de 1949, mediante un Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que a partir de esa fecha “ Todo el personal de jefes, oficiales e individuos de tropa que integran el grupo de la Policía Auxiliar del Distrito Federal quedan bajo las ordenes de la Dirección de Tránsito y Transporte, dependiente del Departamento del Distrito Federal, de la que se encargará de la correcta organización, disciplina y designación de servicios de los elementos que lo

³⁹ Departamento Del Distrito Federal. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. Op. Cit. p.22

integran, quedando autorizada dicha dependencia para removerlos y sancionarlos como corresponda”⁴⁰

El 29 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la fusión de las Policías Preventiva y de Tránsito creándose la Dirección General de Policía y Tránsito y el 17 de enero de 1984 esta dirección cambió su denominación a Secretaría General de Protección y Vialidad, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Durante esta etapa se consideró la descomposición y desprestigio de los cuerpos policíacos, por lo que la expedición del reglamento del 5 de julio de 1984 pretendió rescatar a la policía del descrédito en que se encontraba.

En este reglamento se establecía que la policía formaba parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y sus funciones primordiales eran las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad.

El Secretario General de Protección y Vialidad asumía la jerarquía de Superintendente General de la Policía del Distrito Federal, y a la policía bajo su mando le correspondía mantener la observancia de la “Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

La Policía del Distrito Federal estaba constituida por órganos de dirección, de administración y de operación. Los órganos de operación consistían de los mandos territoriales constituidos por regiones y sectores, y las unidades se integraban por agrupamientos, grupos y unidades especiales y menores.

Los mandos en la policía del Distrito Federal se ejercían de la siguiente manera: Mando Supremo le correspondía al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Alto Mando radicaba en el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien lo

⁴⁰ Departamento del Distrito Federal. *Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal*. México. 1995 p. 27

ejergería a través de del Secretario General de Protección y Vialidad; Mandos Administrativos competían a los Directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad y Mandos operativos que estaban a cargo de los directores correspondientes, jefes de región y de sector, comandantes de agrupamiento, de grupo y de unidades especiales y menores.

Para efectos del mando operativo se establecieron las siguientes jerarquías:

Superintendentes: General, Primero y Segundo.

Inspectores: Primero, Segundo y Sub-Inspector

Oficiales : Primero, Segundo Sub-oficial

Policías: Primero, Segundo, Tercero y Policía.

La Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar que formaba parte de la Policía del Distrito Federal, desempeñaría las funciones que les asignaba el Reglamento y las que les confiriese el Secretario General de Protección y Vialidad.

Se establecía el respeto a los derechos del personal de las policías bancaria e industrial y Auxiliar, ya que en este reglamento, estas pasaban a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

Este reglamento se presentó en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México. Siendo, en aquel entonces, Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Sr. Ramón Aguirre Velásquez.

El Servicio Secreto cambió su denominación por el de División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), misma que desapareció al entrar en vigor el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de abril de 1985, por el que se abrogó el reglamento de investigadores, detectives y policías privados o pertenecientes a organismos de servicio público descentralizado o concesionado establecido en 1948.

En 1987 la Unidad de Protección Civil se incorporó a la Coordinación General de Gobierno del Distrito Federal. En 1988 y 1989 fue adscrita a la Secretaría General

de Protección y Vialidad, la de Reclusorios y Centros de Readaptación Social y de Autotransporte Urbano.

El 22 de octubre de 1991 la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizó la división de las Jefaturas de Sector de la Policía, por lo que cada Delegación Política contó con dos de estas, formándose el sector 17 "Centro Histórico" .

El 20 de julio de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo en donde la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social se adscribe a la Secretaría General de Gobierno; y la Dirección General de Autotransporte Urbano se adscribe a la Coordinación General de Transporte, por lo que al finalizar el año la estructura de la Secretaría General de Protección y Vialidad se conforma de 409 plazas distribuidas en 4 áreas principales: Oficina del Secretario 217, Dirección de operaciones 103, Dirección General de servicios de apoyo 73, Dirección Ejecutiva del Instituto Técnico de Formación Policial 16.

En septiembre de 1995 la institución cambia su nomenclatura por la de Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Durante 1996 se presentan cambios en la estructura orgánica en los meses de marzo y julio. Se establecen las atribuciones que le sean conferidas a la Subsecretaría de Seguridad Pública y a la Dirección General de Políticas de Seguridad Pública respectivamente. Al finalizar el año la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública se compone de 646 plazas distribuidas en once áreas principales: Oficina del Secretario 62, Subsecretaría de Seguridad Pública 32, Dirección General de Seguridad Pública Región Norte-Centro 99, Dirección General de Seguridad Pública Oriente-Sureste 70, Dirección General de Seguridad Pública Región Poniente-Suroeste 92, Dirección General de agrupamientos 65, Dirección General de Políticas de Seguridad 38, Dirección Ejecutiva de Siniestros y Rescate 23, Dirección Ejecutiva de Control de tránsito 26, Dirección General de Servicios de apoyo 105, Instituto Técnico de Formación Policial 34.

En 1997 se dan cambios en la estructura de algunas áreas de la Secretaría de Seguridad Pública autorizados por la Dirección General de Modernización

Administrativa de la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal en los meses de mayo, septiembre y diciembre. Al finalizar el año la estructura queda conformada por 678 plazas repartidas en 14 áreas principales: Oficina del Secretario 62, Dirección General de Supervisión e Investigación Interna 29, Subsecretaría de Seguridad Pública 32, Dirección General de Seguridad Pública Región 1 Norte 62, Dirección General de Seguridad Pública Región 2 Centro 58, Dirección General de Seguridad Pública Región 3 Oriente 48, Dirección General de Seguridad Pública Región 4 Poniente 54, Dirección General de Seguridad Pública Región 5 Sur 43, Dirección General de Agrupamientos 65, Dirección General de Políticas de Seguridad Pública 38, Dirección Ejecutiva de Siniestros y Rescate 23, Dirección Ejecutiva de Control de Tránsito 25, Dirección General de Servicios de Apoyo 105, Instituto Técnico de Formación Policial 34.

En 1998 se presentan nuevamente cambios en la estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, los cuales autorizaban una estructura compuesta por 633 plazas repartidas en cinco grandes áreas principales: Oficina del Secretario 124, Dirección General de Control Regional 257, Dirección General de Control Metropolitano 107, Dirección General de Servicios de Apoyo 111, Instituto Técnico de Formación Policial 34.

En 2002 la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal emite dictamen 18/2002, con vigencia a partir del 1 de junio del 2002, autorizando 962 plazas, sumando todos ellos la estructura vigente hasta el 15 de mayo del 2005 se conformaba por 1079 plazas, distribuidas en 6 áreas principales: Oficina del Secretario 373, Subsecretaría de Seguridad Pública 523, Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias²⁶, Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito 33, Coordinación General de Administración y Apoyo 99, Dirección General del Instituto Técnico de Formación Policial 25.⁴¹

⁴¹ Secretaría de Seguridad Pública. *Antecedentes de la Secretaría de Seguridad Pública*. GDF. México. 2006. p.14

El 20 de mayo del 2003 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el objetivo de establecer las bases para la organización de la Secretaría de Seguridad Pública y la realización de sus funciones de acuerdo al marco normativo vigente.

El 20 de mayo del 2005 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.1.7 PRIMERA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El 20 de julio de 1993, entró en vigor la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual establecía en su artículo 5º que la policía del Distrito Federal estaba integrada por la policía preventiva con todas las unidades y agrupamientos que preveía su reglamento, y la policía complementaria, integrada por la policía auxiliar; la bancaria e industrial y las demás que determinaba el reglamento correspondiente, estando bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe mencionar, que esta ley fue discutida y aprobada por el Congreso de la Unión. También establecía la creación del Instituto Técnico de Formación Policial, cuya estructura orgánica se autorizaba a través del dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del 18 de julio de 1994, el cual tenía por objetivo la capacitación y profesionalización policial, por lo cual dejaba de existir la Academia de Policía.

El 25 de octubre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto por el que se reformaban diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 122 quedaba establecido que el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tuviese a su cargo, correspondía al Presidente de la República, quien podía delegar en el Regente las funciones en materia de seguridad pública, relación que posteriormente se estableció en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El 30 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la cual se establecía la sustitución de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del D.F., por la Secretaría de Seguridad Pública que ejercería las funciones y atribuciones de la primera, salvo las referentes a vialidad que pasaban a la Secretaría de Transporte y Vialidad, la cual sería la encargada de hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones, así como de dirigir y coordinar las actividades de los agentes de tránsito.

También el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformaba el artículo 21 constitucional para establecer en sus párrafos 5º y 6º que, la Seguridad Pública era una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; que debería llevarse a cabo de manera coordinada estableciendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, establecía también el precepto que las instituciones policiales se guiarían por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

A partir del año 2005 la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal emite Dictamen No. 14/2005 a partir del 16 de mayo del 2005, en el cual autoriza la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública conformada por 1112 plazas distribuidas en cinco áreas sustanciales: Oficina de la Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Institucional, Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito y Oficialía Mayor.

2.2 SEGURIDAD PÚBLICA SITUACIÓN JURÍDICA VIGENTE

La Seguridad Pública se encuentra mencionada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 21,73 fracción XXIII, 115 fracción III inciso h),VII, 122 Base Segunda fracción II inciso e),Base quinta E.

Cabe mencionar que en la Constitución no se encuentra definida la Seguridad Pública, sino hasta la Ley de Seguridad Pública Federal en el artículo 3º, en la cual

se establecen las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A nivel local la situación jurídica se encuentra definida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Local, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal el Reglamento de la misma y el Programa de Seguridad Pública 2000-2006.

2.2.1 La seguridad Pública del Distrito Federal en el ámbito Federal.

Dada la condición del Distrito Federal como sede de los poderes federales, algunas materias como es el caso de la seguridad pública se encuentran reguladas desde los ordenamientos federales, a través de los cuales los poderes federales en particular el ejecutivo y el legislativo tienen injerencia en los asuntos del Distrito Federal.

2.2.1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 21 se establece que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución establece. En donde las instituciones policiales deberán regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Asimismo, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública Federal.

El artículo 73 establece las facultades del Congreso, en su fracción XXIII se encuentra la de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

En el título quinto de la Constitución “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” Artículo 115. Se establece entre otros, que los municipios tienen a su cargo la Seguridad Pública, a través de la policía preventiva municipal y tránsito, la cual deberá estar bajo el mando del Presidente Municipal conforme a su reglamento, y este, a su vez, acatará las órdenes que el Gobernador del estado indique en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En el caso del Distrito Federal por ser el lugar de residencia de los poderes federales, el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública.

El Artículo 122 define que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Al frente del Ejecutivo local se encuentra el Jefe de Gobierno quién tiene a su cargo la administración pública. Sin embargo, también se definen las facultades de los poderes federales sobre el Distrito Federal.

En donde establece las materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar sobre él, no menciona expresamente la de legislar en materia de seguridad pública, pero si establece legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa y las demás atribuciones que le señale esta Constitución.

Ahora bien, en las facultades de la Asamblea Legislativa tampoco se encuentra la de legislar en materia de seguridad pública, únicamente se mencionan las materias civil y penal, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, servicios de seguridad prestados por empresas privadas, prevención y readaptación social. Pero, otorga la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Es decir que se establece por omisión, al no enunciar de manera expresa en las facultades de la Asamblea Legislativa del D.F. la materia de Seguridad Pública y tampoco enuncia la facultad en la materia al Congreso de la Unión.

Respecto al Jefe de Gobierno establece entre sus funciones la de nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes.

Se le otorga la función de ejercer la dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Pero también se establece que para el caso del Distrito Federal se aplicará, respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Es decir que corresponde al Presidente la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, y se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

2.2.1.2 Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública / Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El 11 de Diciembre de 1995 se publicó la primera Ley General que establecía las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual tenía 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 y fue abrogada de acuerdo al Artículo Décimo segundo Transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobada el 11 de Diciembre del 2008 y Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero del 2009.

Esta ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

En ella establece que la función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la Ley.

La coordinación deberá ser en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En su capítulo X se establece la distribución de competencias entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, determinando que corresponde a la Federación proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Desarrollo Policial hacer propuestas al Consejo Nacional en materia de Carrera Policial, de Profesionalización y en materia de Régimen Disciplinario, así como proponer los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas.

Así mismo establece que corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias la efectiva coordinación del Sistema, aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la

Carrera Policial, profesionalización y régimen disciplinario, asegurar su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal, coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial, establecer centros de evaluación y control de confianza, destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país.

2.2.1.3 Ley de la Policía Federal

La primera Ley de la Policía Federal Preventiva se publicó el 30 de Noviembre del 2000, la cual es reglamentaria del artículo 21 Constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación y tenía por objeto el de regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

El título II, De la organización y funcionamiento de la institución, artículo cuarto, establecía que la Policía Federal Preventiva tenía las atribuciones entre otras :

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;
- II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;
- III. Garantizar, mantener y reestablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en:
 - a) Las zonas Fronterizas y en la tierra firme de los litorales...
 - b) Los parque nacionales, las instalaciones hidráulicas ...
 - c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, y
 - d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

Esta ley fue abrogada de acuerdo al Artículo Quinto transitorio de la Ley de la Policía Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

También es reglamentaria del artículo 21 constitucional, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal, en el ámbito de competencia que establece esta Ley y las disposiciones aplicables. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Establece que la Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y entre objetivos se encuentra el salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, prevenir la comisión de los delitos e investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Cabe destacar de las atribuciones de esta policía la de salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos, en los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación, todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción Federal y en todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

2.2.2 La Seguridad Pública del D.F. en el ámbito Local

Una vez determinado el marco jurídico de la seguridad pública del Distrito Federal en el ámbito federal, es necesario conocer la aplicación de esta regulación a través de los órganos y leyes locales. La cual se establece en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal entre otros.

2.2.2.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y demás disposiciones legales.

El Estatuto de Gobierno determina además de lo establecido en la Constitución, la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo a este, la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los principios estratégicos de acuerdo a su artículo 12, en el cual establece en cada demarcación territorial un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes; 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.

El título tercero, De las Atribuciones de los Poderes de la Unión para el gobierno del Distrito Federal, establece en su Capítulo I las facultades del Congreso de la Unión, el cual tiene entre otras la de dictar disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

En el Capítulo II se establecen las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos respecto del D.F., el cual, en su artículo 34, establece que corresponde al Presidente 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 D.F.

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.

El Presidente será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del D.F. 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 D.F. 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;

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.

En su artículo 42 establece las facultades que tiene la Asamblea legislativa, en la que se establece la de legislar en las materias civil y penal, justicia cívica, sobre faltas de policía, servicios de seguridad prestados por empresas privadas, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

En el artículo 66 se establecen las causas que se consideran graves para la remoción del Jefe de Gobierno entre las cuales se encuentran; invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión, abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.

Fracción III: No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello; utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público y las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

En la Sección II se establecen las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, entre las cuales se encuentra la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública a través del establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el D.F., 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, 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 y la creación de establecimientos de formación policial.

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 establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio, a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo.

En su Capítulo III, De las Bases para la Distribución de atribuciones entre Órganos Centrales y Desconcentrados de la Administración Pública del D.F., establece como facultad de los órganos centrales, que en este caso nos referimos a la Secretaría de

Seguridad Pública; II. La formulación y conducción de las políticas generales, X. Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje... protección civil, seguridad pública, etc.

En el Art. 117 establece que las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos...protección civil, seguridad pública etc, y demás que señale la ley.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones: VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación.⁴²

2.2.2.2 Ley de Seguridad Pública del D.F.

Esta Ley fue elaborada en 1992 de manera conjunta por la LV Legislatura del H. Congreso de la Unión, a través de la Comisión del Distrito Federal y de Justicia de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Gobernación, Servidores Públicos del Departamento del Distrito Federal, así como con diputados de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aunque estos últimos como parte de un número de participantes en diversos foros de discusión, ya que no cuentan con la facultad de discutir y aprobar esta ley al interior del órgano. Publicada el 12 de julio de 1993.

En esta ella se define a la Seguridad Pública como un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y, auxiliar a la población en caso de siniestro y desastres.

⁴² Congreso de la Unión. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. México D.F. 1994. Texto Vigente.

Encomienda la prestación de la Seguridad Pública al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como la institución a la cual se integra el Ministerio Público, las cuales a su vez tienen bajo su mando a la Policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial respectivamente.

Se diferencian como mecanismos para garantizar la Seguridad Pública las funciones preventivas y persecutorias, por lo que la policía del Distrito Federal cumple con las funciones preventivas y la policía judicial la persecutoria, considerando a ambas complementarias; por lo que se abarcan a estas dos corporaciones policiacas en un mismo ordenamiento jurídico.

Respecto a la policía del Distrito Federal, se considera integrada por dos tipos de policía, la Preventiva contadas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la Complementaria compuesta por las Policías Auxiliar y Bancaria o Industrial.

En esta ley se considera que 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 la ciudad capital sede de los Poderes Federales quien 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.

En esta ley se distingue al personal exclusivamente administrativo ajeno a las funciones propias de la policía y los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, especificando así a los policías solamente a aquellos a quienes se les atribuya tal carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente.

En esta ley se establece el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal como instrumento rector de la planeación en la materia y se encomienda su elaboración al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia en sus

respectivos ámbitos de competencia. Este deberá guardar absoluta congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

2.2.2.3 Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal

Este reglamento fue publicado en el diario oficial de la federación el 6 de julio de 1984, siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid H. y Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velásquez y regula la actuación de la Policía Preventiva del D.F. y los cuerpos complementarios.

Por lo que las Instituciones eran otras, refiriéndose entonces al regente del Departamento del Distrito Federal que actualmente se le denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal que actualmente es la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En él se establece que el Secretario General asumirá la jerarquía de Superintendente General de la Policía.

Establece las funciones de la policía del D.F. entre las cuales se encuentran las de: prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, vigilar el respeto a al orden público, auxiliar dentro del marco legal al Ministerio Público y a las autoridades judiciales, aprehender en los casos de flagrante delito al delincuente.

Se establece la conformación de la Policía del Distrito Federal en órganos de dirección, de administración y de operación. Así mismo establece los mandos en la Policía los cuales se ejercerán de la siguiente manera:

Mando Supremo corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Alto Mando radica en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad.

Mandos Administrativos que compete a los Directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría.

Mandos Operativos que estarán a cargo de los directores de los correspondientes jefes de región y de sector, agrupamiento, de grupo y de unidades especiales y menores.

Para efectos del mando operativo se establecen las siguientes jerarquías:

- I. Superintendentes
 - A. Superintendente General
 - B. Primer Superintendente
 - C. Segundo Superintendente
- II. Inspectores
 - A. Primer Inspector
 - B. Segundo Inspector
 - C. Sub-Inspector
- III. Oficiales
 - A. Primer Oficial
 - B. Segundo Oficial
 - C. Sub-Oficial
- IV. Policías
 - A. Policía Primero
 - B. Policía Segundo
 - C. Policía Tercero
 - D. Policía

El personal que constituye la Policía del Distrito Federal será: de Línea que es aquel que causa alta en la Policía del D.F. para cumplir las funciones que le asigne este reglamento y sus actividades las desempeñará en áreas o unidades operativas y, el de Servicios Administrativos que se integra por elementos policiales que por necesidades de servicio cubren las áreas administrativas. Pero queda excluido de este reglamento el personal civil que preste servicios de carácter administrativo en la Secretaría.

Se establecen las obligaciones del policía, además de las establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Y determina como mecanismos de sanción la amonestación, el arresto, el cambio de adscripción y la baja.

El Consejo de Honor y Justicia es el encargado de resolver y determinar lo relativo a la reputación de los elementos de la Policía y las faltas graves que no constituyan delitos, se abrirá un expediente y se seguirá un proceso de administrativo de presentación de pruebas.

2.2.3 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Actualmente la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra conformada por la Oficina del C. Secretario de Seguridad Pública, Oficialía Mayor, Jefatura del Estado Mayor Policial, Subsecretaría de Desarrollo Institucional, Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial y Subsecretaría de Operación Policial .

Cuenta con las corporaciones de Policía Preventiva de la cual dependen la Unidades de Protección Ciudadana, Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial.

2.2.3.1 Estructura Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública

Oficina del C. Secretario de Seguridad Pública

Dirección Ejecutiva de Comunicación Social

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Asuntos Internos

Coordinación General del Proyecto Bicentenario

Oficialía Mayor

Dirección Ejecutiva de Transparencia y rendición de cuentas

Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativo

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Recursos Materiales

Dirección General de Mantenimiento y Servicios
Dirección General de Recursos Financieros

Jefatura del Estado Mayor Policial

Dirección Ejecutiva de Helicópteros
Dirección General de Enlace Institucional
Dirección General de Planes y Organización Táctica

Subsecretaría de Desarrollo Institucional

Dirección General de Carrera Policial
Dirección General del Instituto Técnico de Formación Policial
Dirección General del Centro de Control de Confianza
Dirección General del Consejo de Honor y Justicia

Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del delito

Subdirección de flujo de Información y Control de Gestión de Programas Preventivos
Dirección Ejecutiva del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas
Dirección Ejecutiva de Salud y Bienestar Social
Dirección General de Participación Ciudadana
Dirección General de Prevención del Delito
Dirección General de Derechos Humanos

Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial

Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones
Dirección General de Inteligencia Policial
Dirección General de Registro Vehicular y Seguridad Privada

Subsecretaría de Operación Policial

Dirección Ejecutiva de Logística y Seguimiento Operativo
Dirección General región 1 Centro Histórico
Dirección General de la Policía de Proximidad
Dirección Ejecutiva región 2 Cuauhtémoc
Dirección Ejecutiva región 3 Miguel Hidalgo, Azcapotzalco

Dirección Ejecutiva región 4 Gustavo A. Madero
Dirección Ejecutiva región 5 Venustiano Carranza, Iztacalco
Dirección Ejecutiva región 6 Iztapalapa
Dirección Ejecutiva región 7 Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac
Dirección Ejecutiva región 8 Coyoacan, Tlalpan
Dirección Ejecutiva región 9 Alvaro Obregón, Cuajimalpa de Mor., Magdalena Contreras
Dirección Ejecutiva región 10 Benito Juárez.
Dirección General de la Policía Metropolitana
Dirección General de Apoyo y Control Operativo
Subsecretaría de Control de Tránsito
Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones
Dirección General de Ingeniería de Tránsito

2.2.3.2 Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública.

La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública se publicó el 20 de Mayo del 2003 siendo el Jefe de Gobierno del D.F, el Lic. Andrés Manuel López Obrador y el Secretario en la materia el Lic. Marcelo Ebrard Casaubón.

Esta Ley tiene por objetivo la organización al interior de la Secretaría para el despacho de los asuntos que le competen, estableciendo sus facultades en el marco de las disposiciones federales y locales.

Establece que la Secretaría estará a cargo del Secretario y ésta contará con unidades administrativas, unidades administrativas de apoyo técnico-operativo, unidades administrativas de apoyo técnico –operativo policial y con elementos de policía y el personal de apoyo administrativo que sean necesarios.

En esta Ley define en su artículo 6 a la Policía como: institución armada, disciplinada y jerarquizada, de naturaleza civil, garante de los derechos y de la integridad física y patrimonial de los habitantes de la Ciudad de México.

Establece atribuciones al Secretario, además de las señaladas en el Reglamento, entre las cuales se encuentran: aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia, participar en el Consejo de Coordinación de Seguridad Pública del D.F. así como en las instancias regionales de coordinación.

Determina los requisitos y facultades de los Subsecretarios y del Oficial Mayor y de las demás unidades administrativas como las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y Direcciones Ejecutivas.

En esta disposición se crea la Unidad de Asuntos Internos, la cual estará encargada de la supervisión de la actuación policial con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los elementos de la policía, los integrantes de esta unidad no formarán parte de la carrera policial y deberán tener un alto nivel profesional y de especialización.

Así como, una unidad denominada Centro de Control de Confianza la cual se encargará de dirigir, coordinar y llevar a cabo los procesos de evaluación del desempeño de los elementos de la Policía.

En este ordenamiento define nuevamente las atribuciones del Presidente de la República como el mando de la Policía, al Jefe de Gobierno quien ejercerá las funciones de dirección de la Policía y el mando directo al Secretario.

En su Capítulo II de manera particular, define las acciones que corresponden a cada una de las atribuciones de la Policía, por ejemplo en el artículo 26 define entre las funciones de la policía, la de investigar elementos generales criminógenos que permita llevar a cabo acciones preventivas.

Por lo que, en el artículo 28 define que esta facultad comprende: instrumentar un sistema de acopio de información y datos relativos a la incidencia delictiva; implementar un sistema de recepción de informes ciudadanos respecto de zonas o conductas criminógenas; realizar acciones específicas en zonas determinadas a efecto de ubicarse anticipadamente para evitar la comisión de ilícitos o realizar detenciones en caso de comisión flagrante, etc.

En cuanto a la estructura policial, establece que el Secretario establecerá en el reglamento, los agrupamientos y servicios especializados en tránsito y vialidad, manejo de armamento y equipo determinado para el sometimiento de infractores, investigación de elementos generales criminógenos, labores de salvamento y rescate, detección de explosivos y su desactivación y en general para actuar en situaciones de riesgo, peligro o comisión de ilícitos, así como para la realizar acciones de patrullaje con vehículos o animales.

Determina que las áreas geográficas de atención en que se divide el territorio del D.F. se integrarán Unidades de Protección Ciudadana y sus titulares serán designados por el Jefe de Gobierno a propuesta del Secretario, Agrupamientos y Servicios, de los cuales sus titulares serán designados por el Secretario.

En cuestión de Participación Ciudadana esta ley establecerá mecanismos y procedimientos para la participación directa, permanente y periódica de la comunidad respecto de las funciones y actividades que realiza; entre las anteriores está la de informar a los habitantes de las áreas geográficas de atención, los cuadrantes de patrullaje, los vehículo asignados, los elementos responsables y promover la elección en asamblea vecinal de un coordinador de seguridad vecinal.

Los titulares de las Unidades de Protección Ciudadana convocarán bimestralmente a los órganos de representación vecinal y, a los vecinos organizados en las que se rendirá un informe respecto de la actuación policial en la zona.

Asimismo, un representante fungirá como enlace entre los órganos de representación vecinal y las Unidad de Protección Ciudadana para hacer del conocimiento las necesidades en materia de acciones policiales, de identificación de lugares o zonas de comisión recurrente de ilícitos, detección de presuntos delincuentes o infractores, funcionamiento deficiente o insuficiente de los elementos de la Policía, etc.

2.2.3.3 El Reglamento Interior de la Secretaría De Seguridad Pública Del Distrito Federal.

Este reglamento fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de octubre de 2008 y la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: fue el 28 de noviembre del 2008.

Su objetivo es reglamentar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad en materia de la estructura orgánica, la adscripción de sus Unidades Administrativas y Unidades Administrativas Policiales, así como la asignación de las atribuciones de las mismas.

Establece que el trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría, corresponde originalmente al Secretario el cual se auxiliará de las Unidades Administrativas y de las Unidades Administrativas Policiales, podrá delegar sus atribuciones en los servidores públicos de la dependencia, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo, esta delegación se hará mediante Acuerdo que se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En su artículo 6 establece que el mando directo de la Policía le corresponde al Secretario, quien lo ejercerá por sí y por conducto de los titulares de las Unidades Administrativas y de las Unidades Administrativas Policiales a través de este reglamento y de los acuerdos, circulares y órdenes que dicte el propio Secretario.

El ejercicio de las atribuciones del mando operativo a cargo de los titulares de las Unidades Administrativas y de las Unidades Administrativas Policiales no impide el ejercicio directo de las mismas por el Secretario cuando lo considere necesario.

Las atribuciones que se asignen a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, Jefatura del Estado Mayor Policial, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo y demás que integren la Secretaría, están conferidas y serán ejercidas por las personas que detentan su titularidad, con excepción de señalamiento expreso al respecto.

Establece las atribuciones indelegables del Secretario:

- I. Las previstas en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XV y XVIII del artículo 8 de la Ley Orgánica;
- II. Dictar acuerdos y circulares conducentes al buen despacho de las funciones de la Secretaría;
- III. Establecer los lineamientos conforme a los cuales, la Secretaría proporcionará informes, datos y cooperación técnica y operativa a dependencias, entidades, municipios y demás instituciones públicas que lo soliciten;
- IV. Autorizar los programas administrativos y operativos así como los sistemas y procedimientos de control y evaluación de la actuación policial que se implementen en las Unidades Administrativas y en las Unidades Administrativas Policiales;
- VII. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las unidades de la Secretaría.

Establece las funciones de cada una de las áreas de las cuales se conforma la Estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las corporaciones que la integran.

Cabe destacar que respecto a la Policía complementaria integrada por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial, su operación y administración se encuentran a cargo de los titulares de sus Direcciones Generales y proporciona servicios de custodia, vigilancia, guardia y seguridad de personas y bienes, valores e inmuebles a dependencias, entidades y órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Federales y del Distrito Federal, órganos autónomos federales y locales así como a personas físicas y morales, mediante el pago de la contraprestación que determinen los titulares de las respectivas Direcciones Generales, la cual será publicada anualmente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Las modalidades de los servicios proporcionados por la Policía Complementaria son:

- I. En el interior de inmuebles;
- II. En el exterior de inmuebles;

- III. De custodia de bienes y valores en tránsito; y
- IV. De guardia y seguridad personal.

Sin embargo el Secretario podrá autorizar a la Policía Complementaria el desempeño de funciones de mantenimiento del orden público en la vía pública, cuando sean contratados para ello por los órganos político - administrativos de las demarcaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal, en situaciones de urgencia, contingencia, emergencia o cuando se encuentren en riesgo el orden o la tranquilidad, en espacios públicos en zonas determinadas a través de vigilancia, patrullaje o seguridad vial y tránsito, en casos de interés o trascendencia determinados por el propio Secretario.

Este recuento histórico de la organización de la seguridad pública en el Distrito Federal hasta llegar al marco jurídico vigente, nos permite concluir que la transformación jurídica y administrativa del Distrito Federal como sede de los poderes federales define la forma en que se garantiza la seguridad pública, ya que la organización administrativa y territorial de la localidad determina la estructura organizacional de la entidad encargada de la seguridad pública, la administración de los recursos y la distribución territorial para la operación de los cuerpos policiacos.

Los movimientos sociales y los conflictos políticos han determinado la evolución jurídico administrativa del Distrito Federal, pero también han definido la forma en que se organiza la seguridad pública, se ha transitado de la concentración de facultades y recursos por parte del Gobierno Federal hacia el gobierno del Distrito Federal, y la encomienda de éste hacia las diferentes figuras en su interior, llámese municipio, ayuntamiento o delegación.

A la par la concepción de la seguridad pública en la Ciudad de México se ha ido transformando, desde la administración de servicios como la limpieza y el alumbrado público, hasta la actuación frente a incendios, desastres naturales, alteraciones del orden público, tránsito y vialidad entre otras, definiéndola en algunos momentos como una actividad meramente administrativa y en otros tantos judicial, operada por civiles o bien bajo el mando militar.

Por otro lado la operatividad de los cuerpos, de los cuales se ha encontrado a cargo la seguridad pública, se ha definido en primer lugar por la distribución territorial al interior del Distrito Federal, desde cuarteles y manzanas, hasta culminar en las delegaciones actuales y la distribución de sectores de policía o direcciones ejecutivas al interior de estas.

Lo cual a su vez define la estructura de los mandos para la operación de los cuerpos de policía, estos han ido de la dependencia de un mando central hacia una estructura que permita la presencia de los elementos de policía en todo el territorio del Distrito Federal, sin embargo esto no quiere decir que sea a través de la estructura política- administrativa actualmente denominada delegaciones.

Es decir para efecto de la seguridad pública, se cuenta con una doble estructura paralela a nivel territorial, una a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, que es la entidad que tiene a cargo la materia a través de sectores policiales en las demarcaciones territoriales y las Delegaciones, que si bien tiene la facultad sobre los servicios de seguridad pública, no tienen facultades operativas y de recursos para llevar a cabo acciones de seguridad pública, lo cual hacen irónicamente contratándole a la Secretaría de Seguridad Pública central la prestación de servicios a través de los cuerpos auxiliares, como son la Policía Auxiliar y Bancaria.

Si bien se ha recorrido el camino desde los conflictos armados hasta las definiciones institucionales, ha permanecido la conservación de la facultad de legislar en materia de seguridad pública del Distrito Federal al Poder Legislativo Federal y el nombramiento del encargado de la seguridad pública en el Distrito Federal por el Presidente de la República, lo cual a su vez ha condicionado y limitado la descentralización hacia las delegaciones, dejando de observar la eficiencia y eficacia al garantizar la seguridad pública.

Por lo que considero que no es vigente el argumento de protección de los poderes federales, para que estos mantengan facultades en el nombramiento y control de los cuerpos de seguridad pública en el DF, toda vez que están definidas sus facultades y marco de actuación.

Toda vez que a nivel federal se cuenta con legislación y cuerpos de seguridad pública encargados de garantizar la seguridad de los poderes federales, por lo que valdría la pena analizar la manera en que se han resuelto algunos posibles conflictos de competencias o de riesgo de los poderes federales.

Así mismo mostrar ejemplos de la viabilidad de la descentralización de poder y recursos a los gobiernos locales en materia de seguridad pública de manera estructural o bien a través de políticas específicas, como es el caso de Washington DC o bien en Nueva York con la aplicación de Cero Tolerancia.

CAPÍTULO TERCERO

EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL RELATIVO AL NOMBRAMIENTO Y REMOCION DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el título quinto “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, artículo 115 fracción VI: “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

Se establece también en el artículo 122, Base Segunda: Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal fracción II inciso e), que éste tendrá la facultad de: ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de Gobierno.

Por lo que en el párrafo E determina: “En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estado Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. 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.”

El Estatuto de Gobierno del D.F. en su artículo 34 determina que: ” 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”.

3.2 NOMBRAMIENTO DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL D.F. FRANCISCO GARDUÑO- MARCELO EBRARD

El 12 de febrero del 2002 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador anunció la salida de Leonel Godoy como Secretario de Seguridad Pública (SSP), ya que éste solicitó su renuncia para poder desempeñarse como secretario de gobierno del reciente gobierno electo en el estado de Michoacán, con Lázaro Cárdenas Batel como gobernador.

Leonel Godoy declaró que su renuncia obedecía a una decisión tomada por su partido para que participara en el gobierno de Michoacán, ya que dijo ser “un político partidista y estoy en donde el Partido de la Revolución Democrática considere que puedo ser más útil”.⁴³

En dicho anuncio el Jefe de Gobierno también dio a conocer que el cargo lo ocuparía Francisco Garduño, quién fungía hasta esa fecha, como subsecretario de gobierno, el cual consideró que “reúne las condiciones y características para desempeñar el cargo”, por lo cual sería propuesto al Presidente de la República para su designación como lo establece la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Informó que había hablado del tema con el secretario particular del Presidente Vicente Fox, Alfonso Durazo al cual le solicitó audiencia y de quien dijo “estamos en espera de una respuesta para hacer el trámite por escrito”⁴⁴.

Sin embargo como respuesta a estas declaraciones, la Secretaría de Gobernación emitió un comunicado de extrañamiento a la designación del nuevo secretario de Seguridad Pública. En él, hacía hincapié a la falta de notificación al presidente Fox de dicho nombramiento y por lo tanto a su ratificación, así como la falta de informes de los avances que han tenido los programas de Seguridad Pública en el D.F.

Además de descalificar el nombramiento subrayando que quien sea responsable de encabezar esa Secretaría “debe ser un funcionario de capacidad, profesionalismo y

⁴³ Bertha Teresa Ramírez y Ricardo Olayo Guadarrama. *La Jornada. Relevo en la Secretaría de Seguridad Pública; Godoy se va a Michoacán*. 12 de Febrero de 2002.

⁴⁴ Elia Baltazar. *La Jornada. Defiende el GDF propuesta en carta al Presidente*. 14 de Febrero de 2002

preparación comprobados, además de contar con un profundo conocimiento de la problemática de seguridad que vive la capital”.⁴⁵

Por lo que la Presidencia se mantendría pendiente de recibir la propuesta oficial por parte del gobierno local ”que incluya los méritos que la sustente, así como la información de seguridad pública que por ley debe presentarse al Ejecutivo Federal”.

Entre las reacciones a este nombramiento se suscitó la del jefe delegacional en Miguel Hidalgo, Arne aus den Ruthen Haag, del Partido Acción Nacional, el cual envió una carta al Presidente, en la que le manifestaba su preocupación por la propuesta de Francisco Garduño a la Secretaría de Seguridad Pública, mencionando que él tiene la responsabilidad constitucional y moral de la seguridad pública en la ciudad.

Sus argumentos indicaban que a partir del inicio de la esa administración local, Francisco Garduño desde la Subsecretaría de Gobierno había montado una red de espionaje sobre su administración delegacional, señaló “controla y manipula grupos de presión con los cuales ha irrumpido en repetidas ocasiones en eventos públicos organizados por esa dependencia y ha provocado actos de violencia física y verbal entre las partes”.⁴⁶

El 14 de febrero del 2002 el Jefe de Gobierno del D.F. envió una carta al Presidente de la República en la que propuso a Francisco Garduño como titular de la SSP, aclarando que en torno a la información del comunicado de la Secretaría de Gobernación había un problema de comunicación al interior del gobierno federal.

Que, el día anterior se había pretendido informarle, por lo que se le solicitó audiencia a Alfonso Durazo, su secretario particular, de quien no se había obtenido respuesta. Respecto a la falta de información desmintió: “Desde que tomé posesión del cargo, mes con mes enviamos a la Secretaría Seguridad Pública Federal un informe de la

⁴⁵ Alonso Urrutia. *La Jornada. Envía la SG extrañamiento a López Obrador por nombramiento en SSP.* 13 de febrero 2002.

⁴⁶ Ricardo Olayo, Bertha Teresa Ramírez y Raúl Llanos. *La Jornada. Dice el Jefe de Gobierno que habló del tema con el secretario particular del Presidente.* 13 de febrero 2002.

incidencia delictiva, en cumplimiento con lo dispuesto en la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”⁴⁷

En el comunicado se aseguraba que el 28 de noviembre pasado se había hecho entrega en la oficina de la Presidencia del “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001-2006”, asimismo se le recordó que cada 15 días la administración capitalina se reunía con las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el marco del convenio de colaboración entre los gobiernos federal y el de la ciudad de México.⁴⁸

En el mismo, se declaró respecto de la actitud asumida por la Secretaría de Gobernación encabezada por Santiago Creel: “no sé que está pasando, pero intuyo que no están muy contentos por nuestra oposición al aumento en las tarifas de consumo de luz”. Se asumía que la controversia se daba en el ámbito político por el contexto nacional en el cual el gobierno local se oponía al incremento de las tarifas por consumo de electricidad.

Respecto de las acusaciones realizadas en contra de su propuesta por el delegado Arne aus den Ruthen, respondió: “si no le gusta al PAN, pues lo siento mucho. Pero espero que este tema no se maneje en función de intereses partidistas”.

Ante estas declaraciones, la Secretaría de Gobernación emitió nuevamente un comunicado en el que indicaba que efectivamente el Jefe de Gobierno había buscado al Presidente Vicente Fox, pero horas después de haber realizado el anuncio del nuevo secretario.

Así, no habiendo notificación oficial al Ejecutivo Federal, se acusaba al Jefe de Gobierno de haber violado la Constitución, el Estatuto de Gobierno del D.F. y la Ley de Seguridad Pública al realizar la designación sin seguir el procedimiento establecido en ellas.

⁴⁷ Elia Baltasar. *La Jornada. Aduce el Ejecutivo Local Falta de Comunicación en el gobierno federal*. 14 de febrero 2002.

⁴⁸ Renato Dávalos. *La Jornada. Desmiente la SG a López Obrador: no notificó a Fox designación de SSP* 14 de febrero 2002.

En relación a la falta de información sobre la seguridad en la capital, el jefe de gobierno informó que se confundía la obligación establecida en el artículo 35 del Estatuto de Gobierno, con la información estadística que el gobierno de la capital debe remitir al Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano colegiado por las entidades federativas y regido por la Ley General que establece las bases de coordinación de ese sistema.

El Procurador de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bátiz, informó que el Sistema Nacional de Seguridad Pública no es la única instancia de colaboración en materia de seguridad entre ambos gobiernos, ya que cada 15 días se llevan a cabo reuniones de los titulares de las dependencias de seguridad pública federal y local, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores y en el Programa Nacional contra el Robo de Vehículos.

Este contexto desató una confrontación de declaraciones entre diversos actores políticos del gobierno federal y del Distrito Federal.

El secretario de Desarrollo Económico del D.F, Alejandro Encinas aseguró que el titular de la Secretaría de Gobernación “no tiene capacidad política para garantizar la gobernabilidad y construir nuevas relaciones entre los gobiernos federal y capitalino”. Lo acusó de haber creado un conflicto artificial con el gobierno capitalino, “cuando lo que hay que buscar es el entendimiento y no la confrontación”.⁴⁹

Armando Salinas Torres legislador panista y presidente de la Comisión de gobernación de la Cámara de Diputados, aseguró que el jefe de Gobierno capitalino “lejos de buscar coincidencias y aplicar la ley, trata de confrontar protagónicamente, por lo que el gobierno capitalino debiera de hacer es dar a conocer programas que puedan convocar al combate a la inseguridad”, exhortando a López Obrador a abordar con “seriedad” el programa contra la inseguridad. “El llamado es para quien a nuestro juicio, ha generado el chisme, la bronca, y no así los programas, hay que buscar culpables y no soluciones”.⁵⁰

⁴⁹ Elia Baltasar. *La Jornada*. Divide opiniones el diferendo Bucareli -Zócalo 15 de febrero del 2002

⁵⁰ Idem.

Cuauhtémoc Cárdenas ex mandatario del D.F., al respecto, señaló “Estamos viviendo un episodio de una confrontación entre dos proyectos diferentes y el deseo de ponerle piedritas a la administración de la ciudad por parte del gobierno federal”⁵¹.

Rosario Robles exjefa de gobierno del D.F, exhortó al gobierno federal a no entrometerse en la vida de la ciudad de México y planteó que se efectúe una reforma política que dé plenas facultades a los capitalinos, pues “ es la única entidad en la que el nombramiento del jefe de la policía tiene que pasar por el Presidente de la República” y esta controversia es el resultado “de los derechos disminuidos que tenemos los capitalinos, ya que en todas las demás regiones del país a los responsables de la seguridad pública los designa el gobernador, sin tener que pedir opinión a nadie”⁵²

Ante estas declaraciones el Secretario de gobernación respondió: “el control de la seguridad pública en la ciudad de México ya fue asumido, en los hechos, por el presidente Vicente Fox, ante los crecientes índices delictivos registrados”. Ejemplificó que la Policía Federal Preventiva resguardaba ya, y seguiría haciéndolo, la capital del país.⁵³

El 15 de febrero del 2002 fue nombrado Subsecretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard Casaubón. El jefe de gobierno aseguró que su perfil político y su experiencia como director y secretario de Gobierno del ex Departamento del Distrito Federal, durante la regencia de Manuel Cacho Solís, garantizaba la gobernabilidad en la ciudad.⁵⁴

La Secretaría de Gobernación hizo la propuesta de que el Jefe de Gobierno del D.F. y el presidente de la República tuvieran una reunión, para convenir el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública.

⁵¹ Rosa Elvira Vargas y Ernesto M. Elorriaga. *La Jornada El Lunes, reunión de López Obrador y Fox Quesada, en los Pinos*. 16 de febrero de 2002.

⁵² Ernesto Elorriaga y René López. *La Jornada. La controversia en la capital, “totalmente ajena” a Michoacán*. 17 de febrero de 2002.

⁵³ Renato Dávalos y Víctor Ballinas. *La Jornada. Gobernación abierta al diálogo: Creel*. 15 de febrero de 2005.

⁵⁴ Elia Baltazar. *La Jornada. Se incorpora Marcelo Ebrard al gobierno local*. 15 de febrero de 2002

El presidente Vicente Fox envió una carta al Jefe de Gobierno, en la cual rechazaba la propuesta de nombrar a Francisco Garduño como Secretario de Seguridad Pública, entre otras cosas porque consideraba que éste cargo debía ser ocupado por “un profesional apartidista”. Recordándole que es responsabilidad del Ejecutivo federal garantizar la “plena seguridad “ de la sede de los poderes de la Unión.

En el mismo sentido, le hacía la invitación a reunirse en Los Pinos para discutir la posibilidad de que con el apoyo de la Asamblea Legislativa, el Congreso de la Unión y toda la ciudadanía se encontrara la fórmula para establecer si la comunidad de la ciudad de México “debe ser resguardada por la policía preventiva local, en la forma en que se está operando; si se considera que las delegaciones políticas deben de contar con su propia policía delegacional y si la PFP debe participar en forma solidaria o exclusiva en el marco de una estructura metropolitana de seguridad”⁵⁵

También propuso la creación de una policía metropolitana que tuviese facultades para combatir a la delincuencia en toda la zona metropolitana, más allá de los límites del D.F. y del estado de México, la cual estaría bajo el mando del Ejecutivo Federal.

La noche del 15 de febrero el Jefe de gobierno aceptó reunirse con el Presidente, informando que sería el 18 de febrero a las 10:00 am, no sin antes decir que la Secretaría de Gobernación actuaba como una “facción del PAN” que había convertido el nombramiento del secretario de Seguridad Pública en un tema político partidista. Además de querer formar una columna de humo con este conflicto, para restarle atención al asunto del incremento a las tarifas de luz.

Agregó, “Tengo que defender lo que está en la Constitución y si en ella se establece que yo tengo la facultad para proponer al Presidente al titular de la SSP, no voy a permitir ninguna imposición, porque entonces estaría incumpliendo un mandato constitucional.”⁵⁶ Por lo anterior, intentaría convencer al Presidente de que Francisco Garduño reunía los requisitos necesarios.

⁵⁵ Juan Manuel Venegas. *La Jornada*. *Fox dice no al jefe de Gobierno*. 15 de febrero de 2002.

⁵⁶ Elia Baltazar. *La Jornada*. *Rechazará López Obrador “imposición” de Fox*. 16 de febrero de 2002.

Igualmente, le solicitaría fundamentara su rechazo a la propuesta, “porque en la carta que dio a conocer ayer dice o da a entender que quiere un servidor público apartidista” por lo que pedirá explicación sobre lo que ocurre en la Secretaría de Gobernación, “donde no sólo son partidistas sino facciosos”.⁵⁷

Una vez aceptada la reunión, sin embargo, el Jefe de Gobierno del D.F. optó por no seguir ventilando el conflicto ante los medios de comunicación e indicó que no hablaría más del tema hasta después de la reunión, en la cual esperaba llegar a un acuerdo.

Indicó estar convencido de que se requiere salvar el diferendo surgido por dicho nombramiento, pero dijo, “no tiene sentido seguir ahondando las discrepancias... decidimos ser respetuosos de la institución presidencial y sólo que estuviéramos empeñados en el conflicto, no presentaríamos otra propuesta”⁵⁸

El resultado de la reunión fue la designación de Marcelo Ebrard como titular de la Secretaría de Seguridad Pública, se acordó continuar trabajando para garantizar la tranquilidad y la seguridad pública del D.F.

Ambos dieron a conocer mediante un comunicado su opinión: “A pesar de nuestras diferencias y convicciones, siempre sabremos poner por delante el interés general y actuar con responsabilidad. Específicamente, en materia de seguridad pública nos comprometimos a trabajar juntos en el ámbito de nuestras respectivas competencias”. El encuentro se llevó a cabo de manera directa y sin asesores.⁵⁹

El 20 de febrero del 2002, Marcelo Ebrard tomó posesión como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal. En dicha ceremonia informó que realizaría cambios importantes en la estructura de la policía, que invitaría a colaborar a personal operativo y asesores de nivel.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Ricardo Olayo Guadarrama. *La Jornada*. Ebrard, nuevo titular de la SSP, acuerdan Fox y López Obrador. 19 de febrero de 2002.

⁵⁹ Idem

Se le cuestionó el no contar con experiencia en el ámbito policial, a lo cual respondió que sí la tenía, ya que durante la regencia de Manuel Camacho Solís, “fui secretario de Gobierno y me tocó coordinar el Programa de Seguridad Pública... yo lo que tengo es escuela como servidor público y esa no tiene partido”⁶⁰

3.3 DESTITUCIÓN DE MARCELO EBRARD COMO SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El 23 de noviembre del 2004 vecinos de San Juan Ixtayopan, en la delegación Tláhuac, lincharon a dos agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP), quemando vivos a Víctor Mireles Barrera y Cristóbal Bonilla, y dejando gravemente herido a Edgar Moreno Nolasco.

Los pobladores argumentaron que los agentes pretendían robar niños, pero el comisionado de la PFP José Luis Figueroa informó que estos se encontraban investigando narco-menudeo en la zona.⁶¹

Este linchamiento derivó un conflicto político, al presentarse múltiples acusaciones y contradicciones entre el gobierno federal de quien depende la Policía Federal Preventiva y el gobierno del Distrito Federal responsable de la Policía Preventiva del D.F. quien actuó para dar auxilio a los agentes de la PFP.

El 24 de noviembre el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha y el Secretario de Seguridad Pública Federal, Ramón Martín Huerta, responsabilizaron a las autoridades capitalinas de no haber actuado a tiempo para rescatar a los agentes linchados y se negaron a asumir la responsabilidad.

El Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón argumentó que la distancia, el tiempo y el número de pobladores concentrados, impidieron la pronta actuación de los sus elementos.

⁶⁰ Elia Baltasar y Angel Bolaños. *La Jornada. Anuncia Ebrard cambios en la SSP.* 20 de febrero de 2002.

⁶¹ Avilés Karina y Salgado Agustín. *La Jornada. La nueva pugna entre los gobiernos federal y local.* 4 de Diciembre de 2004.

Igualmente, señaló que elementos de la PFP manifestaron negligencia de los mandos de su corporación, por no haber reaccionado de manera inmediata teniendo los medios para hacerlo, dando la orden de no mover sus unidades.

El 26 de noviembre, así, se suscitó una nueva controversia al informarse que los agentes no investigaban narco-menudeo, sino la búsqueda de organizaciones “subversivas”⁶², lo cual da un giro a las versiones gubernamentales.

El conflicto político consistió en responsabilizar a la autoridad de seguridad pública federal o local, por no haber actuado con prontitud para contener el linchamiento de los agentes, así como el verdadero motivo de investigación y actuación de los agentes en el lugar.

El 29 de noviembre la secretaría de Seguridad Pública Federal, rechazó que la investigación de los agentes fuera en torno a grupos subversivos y el vocero de la presidencia Rubén Aguilar advirtió que el Presidente Vicente Fox, tenía la facultad, por ley, de remover al jefe de la policía del Distrito Federal y que en caso de ser responsable, por negligencia, se actuaría en consecuencia.

El 2 de diciembre el Ejecutivo Federal, informó que se investigaría a los servidores públicos tanto de la Policía capitalina como de la Federal Preventiva que hubiesen incurrido en negligencia, a los cuales se les sancionaría. Igualmente, se planteaba la posible destitución de Marcelo Ebrard como secretario de Seguridad Pública del D.F.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador inicialmente no aceptó las intenciones de la destitución por considerarlo un buen servidor público, el cual había demostrado con sus argumentos las limitantes para la pronta actuación de sus elementos.

El secretario de gobierno Alejandro Encinas y el propio Marcelo Ebrard, sin embargo, reconocieron la facultad del Ejecutivo Federal establecida en el Estatuto de Gobierno para removerlo de su cargo, aunque no estaban de acuerdo.

⁶²Idem.

Se planteó la posibilidad de que el Jefe de Gobierno se negara a removerlo, en caso de que lo solicitara así el Presidente, o no presentar la propuesta de sustitución al cargo para su ratificación.

Pero en este caso se aplicaría el artículo 35 del Estatuto de Gobierno en el cual se establece que: “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;”

A dos semanas del linchamiento, el 6 de diciembre, el Presidente de la República Vicente Fox anunció la destitución del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard y del Comisionado de la Policía Federal Preventiva José Luis Figueroa, pero no así del Secretario de Seguridad Pública Federal, Ramón Martín Huerta.

Solicitó, de la misma manera, al Jefe de Gobierno que presentara en 72 horas una propuesta para sustituir al Jefe de la policía local.

La notificación fue entregada al Jefe de Gobierno y al Secretario de Seguridad Pública instantes después de haberse hecho pública la decisión a través de los medios de comunicación. El texto íntegro instruía:

“Ante los muy lamentables sucesos ocurridos en San Juan Ixtayopan, en la delegación Tláhuac del Distrito Federal, el pasado 23 de noviembre, durante los cuales perdieron la vida el subinspector Víctor Mireles Barrera y el suboficial Cristóbal Bonilla Martín, y resultó gravemente herido el suboficial Edgar Moreno Nolasco, todos ellos adscritos a la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención del Delito de la PFP, el Ejecutivo federal a mi cargo ha tomado las siguientes resoluciones:

En uso de las facultades que conceden al presidente de la República los artículos 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, he comunicado al jefe de Gobierno del Distrito Federal mi decisión de remover al licenciado Marcelo Ebrard del cargo de secretario de seguridad Pública del Distrito Federal.

Al mismo tiempo, he solicitado al jefe de Gobierno que, al término de 72 horas, me haga llegar su propuesta para ocupar dicha posición, misma que habré de considerar con todo el cuidado que exige el nombramiento en cuestión.

Con relación a estos sucesos, he decidido también relevar de su cargo a José Luis Figueroa Cuevas, quien se venía desempeñando como comisionado de la Policía Federal Preventiva.

Así mismo, he girado instrucciones al licenciado Ramón Martín Huerta, secretario de Seguridad Pública del gobierno federal, para que, a la brevedad, lleve a cabo una reestructuración a fondo de la institución, que fortalezca las líneas de mando y eleve la moral del personal, a fin de brindar con la mayor eficiencia posible el servicio que la sociedad demanda de las fuerzas encargadas del orden federal.

Todas estas medidas tienen el claro objetivo de contribuir a fortalecer el orden público y a batir la impunidad; en suma, tienen la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad que legítimamente las y los mexicanos exigen de sus autoridades.

Quiero subrayar que las investigaciones y procesos jurídicos relacionados con lo acontecido en Tláhuac continuarán. Las responsabilidades que resulten de dichas investigaciones se fincarán tanto a los ciudadanos involucrados como a todos los funcionarios y servidores públicos implicados.

Reitero que mi gobierno reconoce en la seguridad pública no sólo una clara obligación del estado, sino también una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Por lo tanto, habremos de tomar, siempre, las medidas que sean necesarias para responder a esta demanda de la sociedad; para dar a las familias mexicanas la tranquilidad que merecen. No permitiremos que nadie se coloque por encima de la ley. Las autoridades somos las primeras responsables de actuar en todo momento bajo el dictado de la ley y de hacer prevalecer el estado de derecho.⁶³

De acuerdo a los constitucionalistas Clemente Valdés e Ignacio Burgoa la determinación de destituir a Marcelo Ebrard, constitucionalmente era inapelable; pero respondía a motivaciones políticas ya que es una “facultad discrecional” del Ejecutivo Federal que debía ser “acatada de inmediato”.

Consideraron, también, que fue un acto de “desigualdad ordenar la destitución de Ebrard y respetar en su cargo a Ramón Martín Huerta, secretario de Seguridad

⁶³ Vargas Rosa Elvira. *La Jornada, Cesa Fox a Ebrard y Figueroa por lo ocurrido en Ixtlayopan*. 7 de diciembre de 2004.

Pública Federal”, porque ambos tendrían responsabilidad en los pasados sucesos en Tláhuac.

Ignacio Burgoa manifestó que “la destitución de Ebrard y mantener en el cargo a Martín Huerta revela cierta tendencia política en la decisión del Presidente, sobre todo porque ambos tienen cierta responsabilidad”⁶⁴

Clemente Valdés indicó que la destitución, “seguramente obedeció a razones consideradas por el Presidente de la República, las cuales tendrá que explicar si él así lo considera; pero no es una resolución jurídica o judicial sino de una facultad constitucional, por lo que no tiene que estar fundada ni motivada”.⁶⁵

Diversos actores se manifestaron en torno: en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el coordinador de la fracción del PRD, Lorena Villavicencio, del PRI, Manuel Jiménez Guzmán y del PVEM, Bernardo de la Garza consideraron que debía de aplicarse el mismo rasero, y así como fue cesado Ebrard debía ocurrir lo mismo con Martín Huerta pues también era responsable de los linchamientos. En conjunto coincidieron con sus matices, en que hubo una decisión “precipitada”.

El coordinador del PAN José Espina, informó que, “la decisión se fundó en las investigaciones realizadas por las autoridades federales y en el caso del D.F. por la incapacidad policial y la impunidad en casos anteriores de linchamiento.”

El Jefe de Gobierno del D.F. Andrés Manuel López Obrador opinó que, “Aunque es inédito en la historia de México que un presidente de la República se empece en cuestionar a un gobierno local y le ponga obstáculos, se evitará confrontaciones y se respetará la decisión de remover al titular de la Secretaría de Seguridad Pública”, considerando que la destitución fue “injusta precipitada y tiene tintes políticos”. Que tanto Ebrard como los cuerpos de seguridad de la ciudad habían hecho lo humanamente posible por tratar de evitar la muerte de los agentes de la PFP.

⁶⁴ Alfredo Méndez Ortiz. *La Jornada. Juristas: inapelable, la decisión de Fox; no resuelve la ineficiencia de cuerpos policíacos*. 4 de diciembre de 2004

⁶⁵ Idem

Consideraba también que las investigaciones de la Procuraduría General de la República para resolver y deslindar responsabilidades en el caso, no habían concluido las pesquisas.

Añadió: “No caeré en provocaciones o en confrontaciones y se respetará la facultad del Ejecutivo Federal, aunque es necesario modificar constitucionalmente esta atribución”⁶⁶.

El dirigente nacional del PRD, Leonel Godoy admitió que jurídicamente la determinación presidencial no podía discutirse, “pero la forma fue brutal e irresponsable, ya que hubiera sido signo de civilidad política informar al Jefe de Gobierno sobre esa decisión. Fue un exceso de fuerza, pero finalmente es la forma de este asunto. El fondo es que el Presidente busca golpear de nuevo al Jefe de Gobierno, a nuestro propio proyecto, en un asunto que es de su clara responsabilidad”.⁶⁷

La dirigencia del Partido Acción Nacional (PAN) en la ciudad de México en voz de Alejandro Zapata Perogordo dijo, “festeja, apoya y aplaude” los ceses, y comentó que los panistas solicitaron al mandatario la salida de Ebrad y de quienes resultaran responsables, sin embargo “no hemos encontrado ninguna responsabilidad de Ramón Martín Huerta y si alguien tiene pruebas que demuestren lo contrario que las presente” rechazando que con esta decisión se buscaba “una confrontación con el Gobierno del D.F. o una polarización entre partidos”.⁶⁸

En la Cámara de Diputados representantes del Partido de la Revolución Institucional (PRI) Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia advirtieron en la decisión de Fox una venganza contra el Gobierno del D.F. y cuestionaron la doble moral y el doble rasero del Presidente al no aplicar la misma decisión contra Ramón Huerta.⁶⁹

⁶⁶ *Boletín 1136*. Dirección General de Comunicación Social del GDF. 07 de diciembre de 2004.

⁶⁷ Alfredo Méndez Ortiz. Solo los panistas están de acuerdo con las remociones. Venganza contra el GDF: Diputados de PRI, PRD, PT y Convergencia. *La Jornada*. 7 Diciembre de 2004.

⁶⁸ José Antonio Román, Raúl Llanos, Ciro Pérez, Roberto Garduño, Enrique Méndez, Elizabeth Velasco y Laura Gómez. *La Jornada*. *Venganza contra el GDF: diputados de PRI, PT y Convergencia*. 4 Diciembre 2004.

⁶⁹ Idem.

Gonzalo Yañez coordinador de la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, informó que presentaría una iniciativa para que ya no fuese atribución del Presidente de la República, ni la designación, ni el cese del secretario de Seguridad Pública del D.F.

Para la iniciativa privada la destitución significó la falta de tacto para aceptar su responsabilidad, pero también es un “golpe político para la administración capitalina porque no se cortó con la misma tijera en el ámbito federal”.⁷⁰

Jorge Carrillo Olea ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional sostuvo que la destitución fue una equivocación más en la conducción de la política interna, ya que no se podía responsabilizar a Ebrard de la conducta individual de los miles de policías que tiene bajo su mando, cuando el deber concreto de enviar a los agentes que fueron linchados correspondía a la dependencia federal.

De igual manera, hizo hincapié en que la Policía Federal Preventiva tiene facultades para “obtener información para su provecho” y para la planeación de sus actividades, pero no para investigar y perseguir delitos como se ha dicho, ya se tratase de narco-menudeo o de grupos armados en la zona de Tláhuac.

También subrayó que no se podía equiparar la remoción de Marcelo Ebrard con la del comisionado Figueroa, porque “no tiene el mismo nivel”, en todo caso, el principal responsable de los hechos es Ramón Martín Huerta.⁷¹

3.4 WASHINGTON D.C.: SEDE DE LOS PODERES FEDERALES

De acuerdo con algunos autores como Jaime Cárdenas Gracia, el derecho comparado demuestra que existen Estados Federales con territorios federales y Estados Federales sin tales territorios. Tales son los casos de Alemania, Austria o Suiza los cuales no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales; a diferencia de esto, Estados Unidos, Brasil, Argentina o la India

⁷⁰ Román José Antonio. *La Jornada. Solo los panistas están de acuerdo con las remociones.* 7 de diciembre de 2004.

⁷¹ Jesús Aranda. *La Jornada. La Destitución de Marcelo Ebrard, nuevo disparate del Presidente: Carrillo Olea.* 4 de Diciembre 2004.

si cuentan con un territorio federal, lo cual demuestra que no existe un patrón único de Estado Federal.⁷²

Sobre este último caso existen también dos formas de creación del territorio federal, tal es el caso de Washington y Brasilia, en donde estos fueron construidos con el preciso y específico propósito de ser la capital de sus respectivos países federales. Por lo que se planearon en territorios *ad hoc* que nunca antes habían sido utilizados, y por lo tanto se encontraban libres de construcción y de población.⁷³

En el caso de la ciudad de México, ésta ya existía con población e infraestructura antes de la declaración del Pacto Federal y de su institución como capital del país y sede de los Poderes Federales. Sin embargo, aún con la diferencia de origen, Washington es el modelo de referencia para la creación del Distrito Federal en la Ciudad de México.

En los Estados Unidos de América, la Confederación fue un medio para la unión de las colonias antes de su independencia, sus artículos constituyeron en estados a las colonias recién independizadas, entrando su Constitución en vigor en 1781. El tema de debate, sin embargo, fue que no se estableció en aquellos artículos una sede permanente al Congreso Continental lo cual generó inestabilidad y desprestigio a sus funciones, ya que no contaban con infraestructura para ejercer su servicio.

Así, el distrito de Washington se crea por la necesidad política de los poderes federales de los Estados Unidos de América de contar con un espacio específico de asentamiento, al enfrentar desde su creación problemas como los sucedidos en la ciudad de Filadelfia, Pensilvania, donde inicialmente se ubicaron.

Al no contar con instituciones federales aparentemente no podían existir conflictos de protocolo con los poderes locales, sin embargo, éste se presentó en junio de 1783, cuando el Congreso al estar laborando en el Palacio de Gobierno de Filadelfia fue interrumpido por un grupo de reclutas de la guardia nacional, los cuales se

⁷² Manuel, González Oropeza. *La Constitución del Distrito Federal*. Digesto Constitucional Mexicano. México p.65

⁷³ *Memoria del Foro sobre Reforma Política del D.F.* México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Pág.142

manifestaron contra el Congreso Continental por la falta de pago. Ante esto, el Congreso solicitó al Consejo Ejecutivo del Estado de Pensilvania que ordenara a la fuerza pública del estado la dispersión del tumulto, sin embargo las autoridades estatales se negaron a intervenir.⁷⁴

Este fue el argumento histórico -que tiene vigencia también en nuestro sistema- para que los Poderes Federales norteamericanos poseyeran su propia sede de gobierno y mantuvieran el control en materia de Seguridad Pública en su distrito federal. Para garantizar el bienestar del Ejecutivo Federal, éste contó con la facultad del nombramiento del encargado en la materia y el mando, así como la expedición de las leyes al respecto en manos del Congreso.

En 1787 se convocó a una Convención para reformar los artículos de la Confederación y fortalecer un gobierno federal con la capacidad y los medios para solucionar conflictos entre las competencias federales y estatales, así como la implementación de un Poder Ejecutivo diferenciado del Legislativo que se encargara del cumplimiento de las atribuciones federales.

Fue hasta el 26 de julio cuando se dio el primer debate sobre la sede permanente de los poderes federales, siendo el proyecto de redacción el siguiente:

“El Congreso de los Estados Unidos tendrá la facultad para proveer por el establecimiento de la sede del gobierno de los Estados Unidos, sin que exceda de ... millas cuadradas, en la cual tendrá el ejercicio de una jurisdicción exclusiva”⁷⁵

Sobre este debate el diputado George Mason propuso que el texto constitucional debería prohibir que el Congreso estableciera su sede en alguna capital de los gobiernos estatales por considerar dos objeciones: que provocaría disputas entre la federación y el estado respectivo en sus competencias y, que la convivencia territorial de dos legislaturas podría darle un tinte provincialista a las deliberaciones nacionales del Congreso Federal.

⁷⁴ Manuel, González Oropeza. *La Constitución del Distrito Federal*. Op. Cit. P.3

⁷⁵ *Journal of the Federal Convention*. Chicago. P. 68

En la sesión del 11 de 1790, el presidente James Madison y la mayoría de los Constituyentes aceptaron que el lugar escogido para la sede del poder federal fuera el centro del país y su ubicación exacta la establecería la primera legislatura ordinaria del Congreso Federal. Pero esta Convención Constituyente fue la que estableció la extensión y el nombre de la sede con diez millas cuadradas y el nombre de Distrito Federal.

La prohibición para que la ciudad federal no se estableciera en la capital de un estado fue innecesaria, ya que el asiento de dicha ciudad se establecería en territorio cedido y por lo tanto inhabitado.

En 1790, se aceptó ubicar el lugar de la sede federal en el terreno que ahora ocupa la ciudad de Washington, tal como se decretó el 16 de julio de 1790. Dicha ciudad se desincorporó de los territorios de los estados de Maryland y Virginia en una pequeña porción.

En 1802, en Washington, solo había 291 servidores, funcionarios y empleados federales. A Washington se le denominó finalmente como Distrito de Columbia.

La redacción final aprobada por los constituyentes determinó indirectamente al Congreso el establecimiento del Distrito Federal limitando su extensión para evitar un crecimiento urbano.

Al Poder Legislativo se le asignó exclusivamente la función legislativa sobre dicho distrito. Esta se encuentra contenida en el artículo I, sección 8, cláusula 17 de la Constitución de los Estados Unidos de América. Sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial no hay referencia o limitación alguna para organizarse en forma que mejor convenga a dicho distrito.

En estas condiciones los habitantes de Washington carecieron de diputados y senadores federales, de alcalde de la ciudad e inclusive de derecho a voto para elegir Presidente de la República.

Es hasta 1861 que se iniciaron reformas en el estatus del Distrito Federal de Columbia, empezando con el derecho a la representación en el Congreso Federal, por medio de un delegado, pero sin contar con diputados o senadores.

En 1871 el Congreso Federal asimiló al distrito de Columbia a un territorio federal y creó una legislatura bicameral propia y exclusiva de la ciudad de Washington que por problemas presupuestarios y partidistas fue suprimida en 1874, sustituida por una corporación de tres comisionados nombrados por el Presidente de los E.U. para el ejercicio de la administración de la ciudad.

A partir de enero de 1975 a la ciudad de Washington la gobierna un alcalde con un Consejo de la Ciudad, integrado por trece miembros electos popularmente. De 1874 a 1967 la ciudad se gobernó con tres comisionados nombrados por el presidente. En 1967 se designó a un alcalde, un diputado comisario y nueve miembros de un Consejo de la Ciudad.

El 22 de agosto de 1978, el Senado aprobó la propuesta para que los residentes de la ciudad de Washington tuvieran los derechos políticos plenos para votar en todas las elecciones.⁷⁶

La legislatura del estado de Virginia asentó en su recomendación número 12, con fecha 26 de junio de 1788, delimitar la facultad otorgada al Congreso de la federación para legislar en los asuntos internos del distrito federal, y que esta se entendiera sólo en el sentido de legislar respecto a la policía y buen gobierno de dicha ciudad.

Así la función legislativa se redujo exclusivamente a la facultad de expedir reglamentos en esa materia. En materia de seguridad, las fuerzas del orden conviven con una clara subordinación de la jerarquía de la seguridad local ante la federal. La policía federal tiene a su cargo los edificios de gobierno y las embajadas. La policía metropolitana mantiene la operación policíaca habitual.

⁷⁶ Manuel, González Oropeza. *La Constitución del Distrito Federal*. Op. Cit. p.5

En rigor, desde su origen el Distrito de Columbia se encuentra bajo el control federal y sus habitantes no tienen los mismos derechos, ni las mismas instituciones que los de los otros municipios y ciudades.

En 1973 se estableció la “regla” o Estatuto local que le dio a los residentes el derecho de elegir alcalde y consejo. En 1995, el Congreso creó un Consejo de Control y un “Jefe Independiente” de la oficina de Finanzas con el objeto de revertir el declive financiero. En 1997 el Congreso transfirió al gobierno federal las responsabilidades que el Distrito de Columbia implicaba la mayor carga financiera.

Esto conlleva a una combinación de acciones locales y federales para redefinir funciones con el objetivo de regresar a la regla de control local, que pudiera, inclusive, contener el pago federal por “impuestos de terreno” en un monto que compense los servicios de que le provee el Distrito de Columbia.

Actualmente Washington la capital estadounidense se conforma de 69.2 millas cuadradas que equivalen a 179.22 kilómetros cuadrados. Hasta la fecha no cuenta con senadores ni diputados, aunque sí con un delegado sin derecho a voto en el Congreso.⁷⁷

Sin embargo, se encuentra vivo el debate sobre la conversión del Distrito de Columbia en un estado. Quienes están a favor, argumentan que así todos los que trabajen en la ciudad pagarían impuestos. La discusión considera la limitación de la zona federal y la creación en la zona restante de un estado pleno en derechos al cuál se le denominaría estado de Nueva Columbia. El sentido de la discusión no gira en torno a la desaparición del Distrito de Columbia como sede de los poderes federales, sino en su reducción sólo al territorio donde se asientan las instituciones y el resto a un nuevo estado.⁷⁸

⁷⁷ Ibid p. 14

⁷⁸ González Oropeza Manuel. *La Constitución del Distrito Federal*. Digesto Constitucional Mexicano, , México p. 15

3.4.1 Protección a los Poderes Federales. Analogía de dos casos. Estados Unidos (Washington D.C.)- México (D.F.)

El argumento inicial para proporcionar la facultad al Ejecutivo Federal sobre el nombramiento y remoción del encargado de la seguridad pública y el mando de la fuerza pública en los lugares donde residan habitual o transitoriamente los poderes federales, tiene como referencia el caso de Washington.

Washington D.C.

En junio de 1783 el Congreso de Estados Unidos estaba en sesión en el Palacio de Gobierno de Filadelfia, lugar donde residían los poderes federales, cuando fue interrumpida por un grupo de reclutas de la Guardia Nacional que se manifestaba contra el Congreso Continental por la falta de pago.

Ante esta irrupción el Congreso solicitó al Consejo Ejecutivo del estado de Pensilvania, que ordenara a la fuerza pública del estado la dispersión de los manifestantes, pero las autoridades estatales se negaron a intervenir.

En México inicia la discusión sobre el tema a partir de 1857. “El constituyente Isidoro Olvera manifestaba que las propiedades y la fuerza pública eran el germen de desavenencia entre los poderes federales y estatales o municipales”⁷⁹.

Razón por la cual a partir de 1902, las propiedades federales se determinaron en las leyes referentes a los bienes nacionales, creándose un registro de las mismas. De igual manera, se elaboraba en cada entidad para tener un control de los bienes estatales.

“En 1917 Heriberto Jara propuso que la fuerza pública en las ciudades capitales estuviera bajo el mando del gobernador”⁸⁰. De esta manera evitaban conflictos al encontrarse dos autoridades, la local y la federal, en un mismo territorio y definían

⁷⁹Ibid.p. 61

⁸⁰ *Idem*

quién tenía el mando. Propuesta que fue aceptada y sigue vigente hasta nuestros días.

3.4.2 Caso de la Irrupción al Recinto Legislativo del Congreso de la Unión

El 10 de diciembre del 2002 mientras se discutía la Ley de Ingresos en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, un grupo de campesinos de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y de el Barzón, ingresó a las instalaciones. Con un jinete portando una bandera nacional al frente del grupo, decenas de hombres y mujeres ingresaron por pasillos hasta la puerta giratoria por donde ingresan los diputados al salón del pleno.

A empujones derribaron una hoja de cristal del primer acceso y al intentar derribar una segunda puerta, se formó una comisión de legisladores para atenderles.

Dos horas más tarde por los mismos pasillos irrumpió un grupo de maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de Michoacán, Oaxaca, Estado de México, Zacatecas, Chiapas y Distrito Federal.

Los diputados permanecieron encerrados durante horas ya que la presidenta de la mesa directiva, Beatriz Paredes, se negó a solicitar la intervención de la fuerza pública para desalojar a los manifestantes, a pesar de la insistencia de Felipe Calderón líder del grupo parlamentario del PAN y de Rafael Rodríguez Barrera coordinador de la bancada del PRI de solicitar la entrada de la fuerza pública para desalojarlos.⁸¹

La presencia de los maestros y barzonistas se debió al compromiso de ser recibidos por los diputados, a efecto de conocer sus demandas presupuestales, lo cual era labor de la Junta de Coordinación Política encabezada por el perredista Martí Batres a quién se le responsabilizó de no operar para cumplir con este acuerdo.

Mientras en el salón de sesiones, la puerta de acceso estaba a punto de ceder Beatriz Paredes llamó a los coordinadores parlamentarios de todos los

⁸¹ Roberto Garduño y Ciro Pérez. *La Jornada. Irrupción Violenta, desastre legislativo y acusaciones mutuas en San Lázaro*. 11 de Diciembre de 2002

partidos; Felipe Calderón (PAN), Rafael Rodríguez Barrera(PRI), Bernardo de la Garza (PVEM), Alberto Anaya(PT) y Martí Batres (PRD), con los cuales inició un debate en torno a solicitar la entrada de la PFP.

El PRI y PAN solicitaban la entrada inmediata de la fuerza pública para resguardar el recinto, el PRD estaba en contra ya que ofrecían reunirse con los dirigentes de los manifestantes a las 7:00pm a cambio de que se retiraran, a esta alternativa se sumó el PT.

Al interior también se generó un ambiente de confrontación entre los diputados del PAN quienes acusaban a la Presidenta Nacional del PRD, Rosario Robles Berlanga, y a los diputados de este partido de financiar y apoyar las acciones de los campesinos que irrumpieron en el recinto.

Los diputados del PRD se deslindaban de ser los responsables de dar apoyo a los manifestantes en estas acciones violentas y a pesar de no estar de acuerdo en que entrara la PFP a reestablecer el orden y guardar las instalaciones, declararon que de acuerdo al artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión se estipula de manera exclusiva al presidente de la mesa directiva la facultad de salvaguardar la inviolabilidad del recinto.

Al interior del salón los agentes de seguridad rociaron el contenido de extintores contra los maestros para evitar su ingreso al recinto, ya que se había vencido el portón de madera, pero esto los irritó aún más repeliendo la agresión de la misma manera, derribando el portón por completo.

Ante esto los panistas cargaron curules y formaron una barricada en el lugar, al mismo tiempo exigían a la presidencia de la mesa directiva solicitar la intervención de la PFP, pero Beatriz Paredes les solicitó a los diputados desalojar el recinto, ante lo cual los panistas se negaron rotundamente por lo que la sesión se suspendió.

Alrededor de las 17:00 pm. el general Francisco Arellano Noblecía, jefe de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP recibió la instrucción de reunir el mayor número de elementos disponibles para trasladarse al Congreso de la Unión.

La sesión se reinició a las 20:00 pm. Beatriz Paredes declaraba que ella no le apostaba a la violencia y que asumía el costo político que le correspondía por no haber llamado antes a la fuerza pública.

A esa hora 600 elementos de la Policía Federal Preventiva ingresaron al edificio legislativo, y para evitar que su presencia fuera advertida por los manifestantes ingresaron por el estacionamiento subterráneo.

El general Arellano informó que contaba con la fuerza suficiente para desalojar la Cámara y que únicamente estaban a la espera de las órdenes de la Presidenta de la Mesa Directiva; sus elementos estaban armados con armas largas, cortas, pistolas de balas de goma, toletes y escudos.⁸²

El coordinador del PAN responsabilizó al Jefe de Gobierno del D.F. Andrés Manuel López Obrador y a la gestión federal por la inseguridad en San Lázaro.

Frente a esta declaración el Secretario de Seguridad Pública del D.F. Marcelo Ebrard Casaubón respondió que era necesario tener el conocimiento de: quién es la responsabilidad de preservar el orden en los inmuebles, instalaciones y servicios federales. "Pues de la PFP, eso dice la ley, artículo cuarto de la propia ley de la PFP"⁸³

El Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, calificó de ignorante al diputado federal Felipe Calderón Hinojosa ya que la "Ley Orgánica del Congreso señala en el artículo 12 que sus recintos son inviolables y que toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del presidente del Congreso de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente."

Asimismo, en su artículo 13 se advierte que ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al

⁸² Ramón Sevilla. *Reforma. Toman PFP control de San Lázaro*. 11 de Diciembre de 2002.

⁸³ Grupo Reforma. *Reforma. Atropellan al Congreso*. 11 de Diciembre del 2002.

servicio del Congreso, de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de las sedes parlamentarias.

Informó también que, el gobierno local no recibió ninguna solicitud para intervenir dentro del recinto legislativo, por lo que se la policía capitalina se abstuvo de ingresar, aunque se mantuvo pendiente y estableció comunicación con la Cámara de Diputados, llegando al acuerdo de resguardar solamente el exterior, las vialidades, el acceso y la libre circulación de las personas.⁸⁴

Sin embargo aclaró que el resguardo de la Cámara corresponde a la Policía Federal Preventiva por tratarse de un recinto federal.

3.5 NUEVA YORK. POLÍTICA DE CERO TOLERANCIA.

Con la finalidad de presentar casos de descentralización, en los que a través de la aplicación de políticas o bien de la reestructuración de la institución encargada de la Seguridad Pública, los servicios de seguridad pública se pueden proporcionar de manera más eficaz y eficiente.

A inicios de la década de los años 90 la Ciudad de Nueva York presentó el mayor índice delictivo, en 1993 registró un total de 1,927 asesinatos y 430 mil 460 crímenes graves.

En 1994 Rudholp Giulliani asumió el gobierno de esta ciudad, el departamento de Policía lo puso primero bajo las ordenes de William Braton y luego de Howard Safir Bernanrd Keriky.

Aplicó la política de “Cero Tolerancia” para bajar los índices delictivos, la cual se basó principalmente en la teoría de “las ventanas rotas” (1982) de los profesores James Wilson (UCLA) y George Kelling (Rutgers Univerity) que sostiene que todo delito es importante y debe castigarse.⁸⁵

⁸⁴ Omar Castillo y Alejandra Bordon. *Reforma. Justifican “apatía” de SSP en la Cámara*. 11 de Diciembre de 2002.

⁸⁵ Alberto Armendáriz. *Reforma/ Estados Unidos. Logran Bajar en 8 años delitos en Nueva York*. 11 de Octubre de 2002

Al asumir la alcaldía en 1993, el índice de asesinatos disminuyó de 2 mil a principios de los 90 a 600 para 2001. Redujo la delincuencia en dos tercios, la policía se enfocó a combatir pequeñas infracciones.⁸⁶

En los ocho años de su administración, el índice total de crímenes se redujo en un 57 por ciento, con una caída del 67 por ciento en el número de homicidios y de un 61 por ciento en la cantidad de robo de autos. Según las estadísticas del FBI, Nueva York logró bajar la tasa de criminalidad de todo el país en un 25 por ciento.⁸⁷

La política buscaba imprimir en la conciencia de los neoyorkinos un mayor sentido de civismo y de respeto por la ley. Donde cualquier delito debía ser castigado por la policía, a lo que llamó “crímenes a la calidad de vida”. Por lo que desde aquellas personas que rompían ventanas de los negocios, saltaban los torniquetes del Metro hasta los que pintaban grafiti en las paredes, eran inmediatamente detenidas y multadas.

Esta teoría se apoyó en un sistema computacional denominado Compstat (Comparison Statistics) el cual a través de la comparación semanal, mensual y anual de estadísticas de delitos y arrestos, permite medir el índice de delincuencia en cada delegación, consta de estadísticas computarizadas de delitos, mapas electrónicos y juntas administrativas sobre el control de delitos que sirven para guiar y monitorear las estrategias del departamento.

Así como una política de control y prevención del crimen basada en cuatro principios de la administración moderna:

Accurate and timely intelligence (Inteligencia oportuna y precisa) que consiste en reunir en tiempo real la información esencial para responder a los delitos reportados: ¿Dónde está ocurriendo el crimen?, ¿Cómo se está llevando a cabo? y ¿Quiénes son los delincuentes que viven en el sector?.

⁸⁶ Ana Cecilia Contreras. *El Sol de México. Llegó la cero tolerancia*. 11 de Octubre de 2002.

⁸⁷ Alberto Armendáriz. *Reforma. Logran Bajar en 8 años delitos en Nueva York*. 11 Octubre de 2002.

Rapid Deployment (Despliegue rápido) consiste en llevar a cabo rápidamente la acción policial, de acuerdo con los datos recopilados y con equipo adecuado para resolver casos específicos dependiendo del tipo de ilícito.

Effective tactics (Táctica efectiva) se trata de buscar una táctica policial eficaz para evitar y erradicar un tipo de delito, según los factores que estén involucrados.

Relentless follow-up and assesment (Seguimiento y evaluación inexorable) consiste en revisar las tácticas utilizadas para combatir un tipo de delito, enfocándose a reducir el crimen y prevenirlo, estrategia que permite que los jefes policiales intercambien ideas sobre la misma información, por medio de la cual pueden evaluar ¿Que pasa en el barrio o área de la ciudad que tiene a su cargo? y a las jefaturas les permite saber en que zona se está haciendo un buen trabajo y en cuales no.⁸⁸

Aunado a estos mecanismos se cambió la planeación, de ser una organización burocrática, se asimiló con algunos principios de administración empresarial.

Se redujeron los estratos administrativos llevando la responsabilidad hasta las unidades de operación, se mejoró el proceso de comunicación y de procesamiento de datos reforzando la obligación de rendición de cuentas, estimulando y recompensando los buenos resultados.

Se involucró al mayor número de personas al proceso de planeación, particularmente a los comandantes de las delegaciones y unidades, que correspondían a los gerentes inmediatos de una empresa y a los sargentos y tenientes que eran los supervisores de primera línea.

Según William Bratton “El verdadero problema era que los policías pensaban que la clave de una carrera exitosa era huir del riesgo y evitar el fracaso”⁸⁹

⁸⁸ Ángel Bolaños Sánchez. *La Jornada. Principios de la cero tolerancia*. 11 de Octubre de 2002

⁸⁹ Parlamento Latinoamericano. *Reunión: Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social*. Entrevista con William Bratton. México pp.16

Por lo cual se elevaron las normas de reclutamiento y mejoraron el entrenamiento para el mejor patrullaje. Se cambió el sistema de evaluación de desempeño para mejores salarios y recompensas al personal que hiciera bien su trabajo.

Los policías de Nueva York comienzan ganando 34 mil dólares anuales y pueden llegar a 54 mil dólares. Un capitán comienza con 84 mil dólares y el tope salarial en esta categoría es de 103 mil dólares.

Sin embargo una de las reformas más importantes fue el descentralizar el departamento, transfiriendo responsabilidades a las delegaciones. Ya que éstas son la unidad primaria de la policía y los comandantes de las delegaciones son el equivalente a los gerentes intermedios de una empresa y los sargentos y tenientes los supervisores de primera línea. Así como la conformación de la policía en un solo departamento dividido en varias áreas.⁹⁰

Conjuntamente se establecieron 10 estrategias para el control del crimen:

- Control de armas de fuego.
- Reducir la violencia juvenil tanto en las calles como en las escuelas.
- Combatir la distribución de drogas.
- Romper el ciclo de la violencia familiar.
- Recobrar los espacios públicos de la ciudad.
- Reducir el robo de vehículos.
- Combatir la corrupción.
- Mejorar las condiciones de tránsito vehicular.
- Inculcar cortesía, profesionalismo y respeto en los cuerpos de seguridad.
- Capturar a los prófugos de la justicia.

Para 1995 las cifras se redujeron considerablemente, en el caso de homicidios se presentaba 984 y 236 mil 753 delitos graves.

En el 2000 la delincuencia registró los niveles más bajos en los últimos 30 años, la tasa de homicidios bajo hasta en un 67.1%, en robos a transeúntes 68.3%, robos a

⁹⁰ Julio Gómez. *El economista. NY trazó el camino para abatir la inseguridad.* 11 de Octubre de 2002

casa habitación 68.9% y en robo de vehículos 74.9% respecto de los niveles de 1993.⁹¹

3.5.1 Aplicación de Cero Tolerancia en el Distrito Federal.

En un intento por aminorar el problema de la inseguridad en la Ciudad de México, el gobierno local contrató el 4 de Octubre del 2002 a Giuliani Partners (GP) empresa de consultoría encabezada por el Ex Alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, quién adquirió reconocimiento debido a los logros obtenidos en su urbe en la reducción de los índices de criminalidad bajo la aplicación de la “Teoría de las Ventanas Rotas” y la estrategia de “Cero Tolerancia”.

Esta contratación se realizó por un año con el apoyo de la iniciativa privada conformada por Fundación Telmex, Cámara Nacional de Autotransporte de Pasajeros y Turismo (CANAPAT), Unefon y Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE) entre otras. La cual tuvo un costo de 4.3 millones de dólares y se conformaba de servicios, diagnóstico y asesoría;

El diagnóstico incluía la entrega de una lista de documentos e información requeridos para el arranque del programa y la elaboración de un informe de diagnóstico sobre el estado actual de las instalaciones, organización, administración y procedimientos de operación, así como una descripción del panorama delictivo en la ciudad.

Las recomendaciones se aplicarían en la Secretaría de Seguridad Pública y consistirían en un informe que incluyera; Instalación y procedimientos de investigación, organización y administración de la SSP, diseño de un sistema para la reducción del delito, administración y rendición de cuentas similar en sus principios y estrategias, al sistema adoptado por la Ciudad de Nueva York, calendario para la instrumentación del sistema, tecnología incluyendo el Hardware, equipamiento de comunicaciones y el software necesario o recomendable para la adecuada instrumentación del sistema y acciones para reducir el delito.

⁹¹ Secretaría de Seguridad Pública del D.F. GDF. ¿Por qué la asesoría con Giuliani Partners? 29 de Octubre del 2002.

Una vez entregado el informe de recomendaciones debería de iniciar la asesoría para la instrumentación de estas, concluyendo con la entrega de un informe sobre la instrumentación de las recomendaciones detallando el estado que guarden las que hayan sido llevadas a cabo y las que continúen pendientes de instrumentar, así como los procesos necesarios para complementar dicha instrumentación.⁹²

El objetivo de esta contratación de acuerdo a la información del secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard Casaubón fue “Implantar el sistema Compsat,...Este sistema está diseñado para cambiar el proceso de toma de decisiones en las corporaciones policiales, creando una cultura de rendición de cuentas y aumento de la efectividad policial. Pero es necesario considerar que mientras un policía en Nueva York percibe un salario mensual equivalente a 20 mil o 30 mil pesos, en la Ciudad de México el ingreso promedio es de 3 mil pesos.”⁹³

Entre las principales críticas a la contratación de esta asesoría y la intención de aplicar el programa “Cero Tolerancia en la Ciudad de México” se encuentra la de Leonel Godoy ex Secretario de Seguridad Pública del D.F., quien opinó que no era posible la aplicación de este programa debido a que “nuestro sistema judicial es distinto al de aquel país. Allá descentralizaron la policía, buscaron que los mandos de los sectores fueran responsables directamente, apostaron a la profesionalización y buscaron reuniones diarias.”⁹⁴

Por lo que las propuestas que pudieran emanar de esta consultoría, deberían sujetarse al marco legal de nuestra ciudad en materia de Derechos Humanos y al Estado de Derecho Vigente.

Así mismo defensores de los Derechos Humanos se manifestaron en contra de la aplicación de este Programa debido a que cuando fue aplicado en Nueva York se dispararon las denuncias por abuso de autoridad por el uso excesivo de la fuerza.

⁹² Secretaría de Seguridad Pública. GDF. *Informe relativo a la consultoría contratada con el despacho que encabeza el Sr. Rudolph Giuliani*. 29 de Octubre del 2002.

⁹³ Ángel Bolaños Sánchez. *La Jornada*. *Giuliani hará plan anticrimen del DF*. 11 de Octubre del 2002.

⁹⁴ Susana González, Raúl Ilanos y Laura Gómez. *La Jornada*. *Nuestro sistema judicial es diferente al de E.U. señala Leonel Godoy*. 1 de Febrero del 2001.

Como resultado de las recomendaciones realizadas por dicha consultoría el Secretario de Seguridad Pública planteó la necesidad de modificar la Ley de Justicia Cívica “para incrementar las sanciones que se aplican a las personas que cometen faltas administrativas y propondré el incremento de la pena de cárcel por el delito de robo de autopartes, a efecto de que los delincuentes no puedan obtener su libertad mediante el pago de una fianza.”⁹⁵

El Gobierno del D.F. envió la iniciativa de Ley de Convivencia Ciudadana la cual fue aprobada y cuestionada por la inclusión de algunas actividades como delitos y su tratamiento como los franeleros, las sexoservidoras, el uso de la vía pública por comerciantes etc, esta ley fue derogada nuevamente por la de Justicia Cívica y publicada el 31 de mayo del 2004.

Respecto a la aplicación del programa Compsat para el análisis y comparación de estadísticas que conformarían el mapa delictivo, no se puso en práctica el uso de este sistema.

Respecto a la descentralización de los mandos policiacos como lo proponía la asesoría no se llevó a cabo ninguna reestructuración orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública ni se realizó reforma alguna al marco jurídico para dotar a las delegaciones facultades y estructura en materia de seguridad pública.

En este capítulo podemos concluir que las limitantes que el gobierno federal puso para el nombramiento de Francisco Garduño como Secretario de Seguridad Pública sobrepasaron el marco jurídico, por lo que es reflejo de una decisión de carácter político, que evidencia conflictos que utilizan la subordinación que en este caso es sobre el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública para el ajuste de cuentas.

Además de argumenta cuestiones poco juiciosas, como es la falta de entrega de informes en la materia, el no seguir el procedimiento o protocolo establecido para presentar la propuesta y nombramiento o bien el requerir de un “profesional

⁹⁵ Idem.

apartidista”, lo cual no se encuentra establecido en el marco jurídico en la materia y mucho menos pone en riesgo el pacto federal, sobre el que se basa esta restricción.

Ahora bien en el caso de la destitución del propio Marcelo Ebrard Casaubon como Secretario de Seguridad Pública por el Presidente de la República, es también respuesta a un conflicto político que emana de las mutuas acusaciones entre el ejecutivo local y federal por la negligencia o falta de reacción ante la situación que concluyó en el linchamiento de los elementos de la PFP.

Cabe mencionar que este no es un caso de conflicto de competencias entre el gobierno local y federal, ni de situaciones que pusieran en riesgo las sedes de los poderes federales y sin embargo se hizo uso de esta facultad de manera discrecional, destituyendo solo al secretario local en la materia y no a su homólogo Martín Huerta a nivel federal, lo cual lo convierte nuevamente en un conflicto político.

Al conocer el caso de Washington D.C. como sede de los poderes federales norteamericanos, origen del argumento histórico de la restricción del nombramiento en materia de seguridad pública al gobierno local, a estas alturas del análisis es evidente que ha sido rebasado, toda vez que el Congreso Estadounidense ante la negativa de intervenir del gobierno estatal no contaba con instituciones a su cargo que garantizaran su seguridad.

En el caso mexicano ya no fue así, dado que el Ejecutivo Federal tiene a su cargo una institución como la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual cuenta con una Policía Federal que tiene la facultad expresa de garantizar la seguridad de los Poderes Federales. Por lo que en el caso de la irrupción al recinto de la Cámara de Diputados, la entonces Policía Federal Preventiva fue la que intervino para salvaguardar el recinto.

Finalmente la referencia al caso de Nueva York con la aplicación de la política de Cero Tolerancia, en particular en su fase de descentralización de los cuerpos de policía y la toma de decisiones a partir de la unidad primaria de policía, es una manera de utilizar los recursos de una manera eficaz, más cercana a los actos

delictivos que permiten tener un mayor pulso del comportamiento delictivo, utilizando la información para actuar eficientemente.

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 SITUACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El 8 de noviembre del 2001, el Pleno de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó el Dictamen a la Iniciativa de Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al régimen jurídico del Distrito Federal.

Este decreto fue el resultado de una serie de mesas y foros que realizó este órgano con diversos actores, instituciones y organismos que se interesaron en hacer un análisis respecto al status jurídico del Distrito Federal a lo largo de 9 meses, con la intención de impulsar una integral Reforma Política, y la discusión que se llevó a cabo al interior de este órgano a través de su Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias.

La intención de dicho decreto era adquirir la mayor autonomía posible para el gobierno interior del Distrito Federal y la definición de competencias específicas para el gobierno federal, pero respetando y fortaleciendo siempre el papel del propio Distrito como capital del país y sede de los Poderes de la Unión.

Considerando necesarios estos planteamientos para obtener mejores instituciones de gobierno, un eficaz y democrático control entre órganos de gobierno y una relación sólida y clara entre dichos órganos y los Poderes de la Unión.

El decreto de reformas tuvo como eje, la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se proponen diversos temas.

El primero fue establecer la autonomía del D.F. respecto a su régimen interior de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno, así como su gobierno a cargo de sus órganos locales.

El segundo tema radicó en modificar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa, de tal forma que correspondiera a la Asamblea Legislativa legislar en todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal.

Considerando que el Congreso cuenta con facultades para legislar en ciertas materias respecto del Distrito Federal, con el objetivo de asegurar el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal, en su calidad de capital y sede de los poderes federales, este decreto propone un nuevo apartado A en el artículo 122, en la cual en su fracción I considera que el Congreso de la Unión puede comprender excepciones en la aplicación de normas locales como es el caso de desarrollo urbano respecto de los bienes de dominio público de la Federación.

Con la misma intención para asegurar a los poderes federales que en su sede puedan ejercer sus funciones, propone la prohibición para que las autoridades locales no puedan dictar normas ni ejecutar actos que afecten dicho ejercicio. Y en caso de controversia constitucional, las disposiciones o actos locales quedarán suspendidos en su ejecución durante el trámite de proceso constitucional.

La fracción II del apartado A que se propone, faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre las atribuciones del Presidente respecto del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, en la cual establece la facultad de tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y previo acuerdo del Presidente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará al servidor público encargado de la fuerza pública en la entidad, quien podrá ser removido libremente por el Ejecutivo a solicitud del Jefe de Gobierno.

También propone en el apartado C del artículo 122 fracción XVII que la Asamblea Legislativa expida la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial,

estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional.

La fracción II del apartado B del artículo 122 contempla una facultad al Presidente de suma importancia, ya que le permite instruir de manera fundada y motivada a las autoridades del Distrito Federal para hacer frente a situaciones cuya relevancia requiera de acciones urgentes y ordenar la participación de la administración pública federal en lo que resulte necesario.

La propuesta considera que una excepción al régimen de autonomía en el gobierno interior de la entidad se justifica ante circunstancias de la relevancia que amerite la determinación de acciones urgentes.

En el apartado C del nuevo artículo 122 prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, el cual se llamará Estatuto Constitucional; este sustituirá al Estatuto de Gobierno vigente. Bajo este nombre se pretende mantener el status singular de este ordenamiento con la intención de preservar la naturaleza *sui generis* del Distrito Federal, para hacer una clara diferencia frente a las constituciones de los estados de la República.

En el segundo párrafo de la fracción II del apartado C faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en todas las materias que no estén expresamente conferidas al Congreso de la Unión. De esta manera se pretende establecer de manera explícita la distribución de competencias entre poderes federales y órganos locales de gobierno.

También establece en el inciso g de la fracción IX del apartado C la obligación al Jefe de Gobierno de atender los requerimientos de los presidentes de las Cámara de Diputados y de Senadores y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resguardar y proteger los recintos correspondientes, así como atender la instrucción del Ejecutivo Federal para que haga lo propio respecto de las representaciones diplomáticas y consulares.

Esta singularidad nuevamente en el régimen de autonomía del Gobierno del D.F. se justifica por el hecho de ser la entidad de asiento de los poderes federales y de las representaciones diplomáticas y consulares.

Por lo cual considera que la colaboración de la autoridad local, encargada de la dirección de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, debe ser obligatoria e inmediata a efecto de resguardar el interés superior del buen funcionamiento de los poderes de la Federación.

4.1.1 Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos respecto de la Reforma Política del Distrito Federal.

El 13 de noviembre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al status jurídico del Distrito Federal.

El 14 de diciembre del mismo año la H. Cámara de Diputados aprobó el dictamen de dicha iniciativa y ese mismo día envió la minuta a la H. Cámara de Senadores. El 15 de diciembre la mesa directiva de esta Cámara turnó a sus comisiones del Distrito Federal y de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos la minuta respectiva para la elaboración de su dictamen.

El 24 de junio del 2002 se reunieron las comisiones unidas para presentar el documento que contenía el proyecto de dictamen como resultado del trabajo de las comisiones unidas, pero en dicha sesión los Senadores Demetrio Sodi de la Tijera del Partido de la Revolución Democrática y Cecilia Romero Castillo del Partido Acción Nacional presentaron un proyecto de dictamen alterno. Por lo cual se acordó formar una subcomisión para el análisis de los dos proyectos.

El Senador Demetrio Sodi de la Tijera solicitó se consultara a diversos constitucionalistas para que emitieran su opinión respecto a si la Asamblea Legislativa tiene o no facultades para iniciar reformas constitucionales.

En el análisis de estos proyectos se hace referencia al origen del Distrito Federal y a los argumentos por los cuales se eligió dotarle del status jurídico vigente, entre los cuales cabe destacar la referencia que se hace del artículo 124 de la Ley Fundamental, en la cual establece para evitar conflictos entre los Poderes de la Unión y los Poderes que integran los gobiernos de dentro de los estados de la Federación “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.⁹⁶

De lo cual se desprende que las competencias del Gobierno Federal a través de sus poderes se las otorga la Constitución de una manera expresa o explícita, y los gobiernos estatales pueden realizar todos los actos de gobierno, salvo aquellos que se le atribuyen a los poderes de la Unión.

En síntesis, el Gobierno Federal cuenta con un ámbito de competencia explícita o derivada, en tanto que los estados cuentan con un ámbito de competencia original, residual o implícito.

De esta manera, la discusión se centra en la facultad del origen de la iniciativa, su validez y pertinencia para considerar las reformas que modificarían la situación jurídica del Distrito Federal respecto del Gobierno Federal y sus Poderes.

Opiniones como la del Diputado Federal Manuel Castañeda censuraba las reformas ya que consideraba que era necesario preservar la soberanía nacional, que en esencia se establecía desde el art. 44 constitucional en el cual establece al Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁶ Todas las citas textuales se encuentran en el documento de la Cámara de Senadores del Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos. 1 de Octubre del 2002.

El Diputado Federal Manuel Garza González opinó que el Distrito Federal convertido de hecho en estado debería tener todas las prerrogativas de un estado libre y soberano, ya que ninguna de sus obligaciones ni responsabilidades crean un super estado que desequilibre el Pacto Federal.

El Diputado Federal Felipe Solís Acero opinó que con la Reforma Política “se reduce a un análisis, planteamiento de transferencia de atribuciones entre órganos de gobierno, que resuelve probablemente problemas. O en todo caso perspectivas de carácter político, partidario o individual y no atiende a los problemas de los ciudadanos del Distrito Federal.”

En el dictamen presentaron como un eje de la discusión la falta de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el artículo 74 constitucional, indica que quienes tienen competencia para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión son: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Por lo tanto esta facultad no le fue otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo en el artículo 122 constitucional, Base Primera, fracción V, inciso ñ, le da a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Frente a esta controversia se consideraron los diversos temas respecto a los que hacían referencia las reformas en discusión y se consideró que el contenido de éstas no podían considerarse como materias que solo fuesen de incumbencia interna del Distrito Federal, toda vez que todo lo relacionado con los Poderes Federales y el lugar en donde estos residen y desde donde cumplen sus funciones es de incumbencia y competencia de toda la Federación.

Así mismo, se consultó la opinión de diversos juristas respecto a la facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar reformas constitucionales, los cuales coincidieron en que ésta carece de competencia para presentar ante el H. Congreso de la Unión,

iniciativas de reformas constitucionales y que el único órgano competente para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es y debería seguir siendo el H. Congreso de la Unión.

De esta manera, señalaban sería contrario a la naturaleza de la entidad, sobre la cual debe de gobernar todo un sistema federal, por ser la capital del Estado Mexicano.

Por lo tanto la competencia original respecto al Distrito Federal corresponde a los Poderes Federales, es decir al Congreso de la Unión y la competencia derivada en materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, la iniciativa de reformas constitucionales fue presentada por la Asamblea Legislativa del D.F. y se recibió, tramitó y dictaminó por la H. Cámara de Diputados.

El dictamen concluye que la Asamblea Legislativa carece de legitimación para presentar dicha iniciativa y, sin embargo se le dio el trámite correspondiente sin que una persona de las facultadas por la constitución como el Presidente o algún diputado o senador la presentara como propia, situación que es inconstitucional.

Por tal motivo se consideró que aprobar una reforma proveniente de un órgano que carece de la facultad para hacerlo significaría violar la Ley Fundamental, corriendo el riesgo que en adelante cualquier grupo o personas presentaran iniciativas y demandaran su discusión y aprobación por el H. Congreso de la Unión aunque no estuvieran facultadas para hacerlo.

Así mismo se consideró que la iniciativa de reformas pretende de manera general otorgar un mayor número de competencias a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, y en este ámbito corresponde al Congreso de la Unión expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya que en éste se establecen los principios y las autoridades bajo las cuales se gobernará el Distrito Federal.

Por lo tanto, concluyen que las reformas propuestas en la iniciativa, no deben ser en aspectos constitucionales, sino plantearse como iniciativas de reformas y adiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Respecto a la facultad de la Asamblea Legislativa para modificar las facultades del Presidente en materia del mando de la fuerza pública del D.F., la relación de subordinación del Jefe de Gobierno y el servidor público que tenga a su cargo el mando directo de dicha fuerza.

Se consideró que dicha iniciativa pretendía invertir el procedimiento del nombramiento del servidor público encargado de la seguridad pública, de ser nombrado por el Presidente a hacerlo a propuesta del Jefe de Gobierno previo acuerdo con el Presidente.

Por lo que el dictamen consideró que dicha propuesta no debiera de aprobarse ya que va en contra del texto expreso de la Constitución, además de que el Ejecutivo Federal reside habitualmente en el Distrito Federal, por lo que en esta entidad debe tener el mando de la fuerza pública, y para tener ese mando, debe conservar la facultad de nombrar a la persona encargada de ese mando.

Los resolutivos del dictamen concluyeron: Primero. No era de aprobarse la Minuta de la Cámara de Diputados que contiene la Iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por las razones expuestas en el contenido del dictamen, Segundo. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión. Tercero. Con la aprobación de dicha Minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los Órganos de gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Ya que las propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno locales, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que no debe ser aprobada. Cuarto. Devolverse a la Cámara de Diputados para los efectos legales a los que haya lugar.

Cabe mencionar que dicha iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Asamblea legislativa del Distrito Federal por acuerdo de los presidentes locales del PRI, PRD, PAN, PT y Convergencia. También fue aprobada en la Cámara de Diputados, sin embargo, dicho dictamen fue aprobado de manera negativa respecto a la iniciativa original por la mayoría priísta que conformaba la Cámara de Senadores y la alianza de los del Partido Verde Ecologista.⁹⁷

4.2 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL COMO MEDIO PARA APLICAR LA PROPUESTA

A partir de 1996 la Reforma Política ha sido el mecanismo por el cual se ha negociado el status jurídico del Distrito Federal entre los actores políticos de la Ciudad de México, las facultades y atribuciones de su gobierno y los derechos de sus ciudadanos.

Por lo cual la negociación se ha dado en el plano político, el cual responde a intereses y fuerzas, reflejadas en las posiciones obtenidas tanto en el gobierno local como en el Poder Legislativo Federal.

El principal antecedente es la negociación de la reforma en 1996, la cual fue difícil ya que su finalidad consistía en que la elección del encargado del gobierno del Distrito Federal fuera determinado por elección popular entre los ciudadanos de la ciudad y no por designación del Presidente de la República y por consiguiente de su partido.

Sin embargo su éxito se debió al crecimiento de los espacios ganados por fuerzas antagónicas al PRI, ya sea a través de otros partidos políticos o desde la propia sociedad civil.

En este caso la Reforma Política en materia de Seguridad Pública proponía iniciar con una serie de reformas constitucionales a partir de las cuales se modificaría el status jurídico del Distrito Federal en materia de Seguridad Pública.

⁹⁷ José Antonio López López. *La reforma del DF, hasta el 2004. Milenio*. 19 de junio del 2002.

Reformas Constitucionales

Para llevar a cabo el nombramiento del secretario de seguridad pública por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la descentralización de los cuerpos policíacos hacia los jefes delegacionales, era necesario realizar reformas constitucionales en primera instancia y posteriormente en el Estatuto de Gobierno.

En la Constitución Política es necesario modificar el artículo 122, en el cual se define la distribución de competencias respecto del Distrito Federal entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales. En su base quinta letra E, es necesario modificar la excepcionalidad que se atribuye al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos respecto del mando directo de la fuerza pública establecida en el artículo 115 fracción VII.

En éste, precisa que el mando de la policía preventiva municipal se encontrará bajo el mando del presidente municipal, de acuerdo a su reglamento y éste acatará las órdenes del Gobernador del Estado en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, sin embargo, para efectos del Distrito Federal se atribuye dicha facultad al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La excepción se determina al establecer que el Ejecutivo Federal se encontrará al mando de la fuerza pública en los lugares en que residan habitual o transitoriamente los Poderes de la Unión.

Sin embargo, este argumento ha sido superado, ya que el Ejecutivo Federal actualmente cuenta con una Secretaría de Seguridad Pública Federal y un cuerpo de Policía Federal a su mando, la cual tiene entre sus objetivos el de garantizar la seguridad de los poderes federales, independientemente de su lugar de residencia.

Por lo que es necesario modificar ese criterio de exclusividad en la aplicación del Art. 115 fracción VII al Distrito Federal, permitiendo que sea en este caso el Jefe de Gobierno quien realice la designación, remoción y mando de la policía de la entidad.

En correlación con este artículo es necesario modificar el Artículo 115 fracción III, en el que establece las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, entre los cuales se encuentra el de la seguridad pública a través de su policía preventiva municipal y tránsito.

Si bien es cierto que el Distrito Federal no tiene el status de Estado o municipio es necesario se le atribuya también al Distrito Federal esta facultad.

Modificar las atribuciones del Congreso de la Unión, las cuales se establecen en el artículo 122 A, en las que no se señala de manera explícita la de legislar en materia de seguridad pública, solo menciona la de legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

De igual manera en el mismo artículo 122 C. base primera fracción V, establece en el Estatuto de Gobierno del D.F. las facultades de la Asamblea Legislativa y tampoco se refiere de manera explícita a la materia de seguridad pública, porque es una facultad implícita al Congreso de la Unión.

Por lo que se requiere establecer de manera explícita la facultad de legislar en materia de seguridad pública a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reformas al Estatuto de Gobierno

De realizarse las reformas constitucionales anteriores, sería necesario realizar las consecuentes reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que en él se establecen las atribuciones de los poderes de la unión, las bases para la organización de la administración pública y la distribución de atribuciones entre los órganos del gobierno del D.F.

Una vez realizada la reforma constitucional para dotar de manera exclusiva al Jefe de Gobierno del D.F. la facultad de designación, remoción y mando de la policía de la entidad, se deberá de reformar el artículo 67 fracción XX, en la que se establecen las facultades y obligaciones del jefe de gobierno en particular en materia de seguridad pública.

Por lo que es necesario reformar el Art. 34 en el que se establece que corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública del D.F. y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, el cual podrá ser removido libremente, para que se le atribuya esta facultad exclusivamente al Jefe de Gobierno del D.F.

Dotar al órgano legislativo local de la facultad para legislar en materia de seguridad pública.

Es preciso modificar las facultades de la Asamblea Legislativa determinadas en el artículo 42 del estatuto de Gobierno del D.F., estableciendo de manera explícita la facultad de legislar en materia de seguridad pública en la fracción XIII, en la que actualmente solo hace referencia a las materias de protección civil, justicia cívica, servicios de seguridad prestados por empresas privadas, prevención y readaptación social, salud, asistencia social y previsión social.

De esta manera se podrán establecer las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública de acuerdo a las leyes que expida la Asamblea Legislativa.

4.3 NOMBRAMIENTO DEL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Una vez realizadas las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del D.F., la facultad será exclusiva al Jefe de Gobierno para que nombre y remueva al Secretario de Seguridad Pública, el cual tendrá el mando de la policía del Distrito Federal.

El ejecutivo local tendrá mayor capacidad de coordinación con este servidor para cumplir con los programas en la materia, sin el riesgo de que por controversias o conflictos políticos se interpongan obstáculos en su desempeño.

Esto no quiere decir que no se establezcan requisitos, que deberá cumplir la persona designada para ejercer el cargo, de esta manera se garantizará se cumpla con el perfil necesario para dicho cargo.

Así se supera la argumentación histórica para proporcionar el mando de la fuerza pública del lugar de residencia de los poderes federales al Presidente de la República, lo cual ya no es vigente toda vez que el ejecutivo federal actualmente cuenta con nuevas instituciones, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el cuerpo de la Policía Federal Preventiva, la cual tiene entre sus objetivos el de garantizar la seguridad de los poderes de la unión.

Por lo tanto ya no requiere tener la facultad del nombramiento y remoción del Secretario de Seguridad Pública para garantizar la seguridad de los poderes federales, que actualmente residen en el Distrito Federal.

Logrando así un avance en el marco jurídico del Distrito Federal, ya que se delimitan las facultades del gobierno federal y local en materia de seguridad pública, evitando de esta manera conflictos políticos que tengan origen en esta materia.

4.4 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS CUERPOS POLICÍACOS DEL DISTRITO FEDERAL A LAS DELEGACIONES POLÍTICAS.

Las demarcaciones territoriales comúnmente conocidas como delegaciones políticas, constituyen un nivel de gobierno toda vez que cuentan con patrimonio propio y su ámbito de atribuciones competenciales se encuentra plenamente delimitado en la ley.

Sin embargo de acuerdo al artículo 115 fracción X del Estatuto de Gobierno corresponde a los órganos centrales de la administración pública del D.F., las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas entre otras al suministro de agua potable, drenaje, transporte público de pasajeros, seguridad pública, salud y abasto.

El artículo 117 establece que las delegaciones tendrán competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones en las materias de: gobierno, administración, obras, servicios,... seguridad pública etc.

Así mismo establece que los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad entre otras la de coadyuvar con la dependencia de la administración pública del D.F. que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la delegación.

Las demarcaciones territoriales cuentan con plena autonomía funcional, de gestión, en acciones de gobierno, en el ejercicio de su presupuesto y competencia en sus respectivas jurisdicciones en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

Los titulares de las demarcaciones territoriales cuentan dentro de su respectiva jurisdicción territorial con facultades para atender diversas materias, tales como uso de suelo, seguridad pública, transporte y vialidad, limpia, alumbrado público en vialidades secundarias, estacionamientos, abastecimiento de agua potable, servicio de drenaje y alcantarillado, medio ambiente y protección civil.

En materia de seguridad pública, sin embargo, solo cuentan con la facultad de ser parte de un comité de seguridad establecida en la ley de seguridad pública del Distrito Federal.

Los servicios de seguridad pública que otorgan de manera directa los jefes delegacionales en su demarcación, no se encuentra contemplada en la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, ni cuenta con un marco jurídico que le permita y proporcione los elementos para su realización.

Su prestación es través de la contratación de los servicios de la Policía Auxiliar, la cual presta sus servicios a particulares.

Por razones obvias, los titulares de las demarcaciones territoriales representan el nivel de gobierno y administración pública más cercano al lugar en donde se presentan las necesidades y los problemas sociales, conocen a fondo la naturaleza de los problemas y carencias que existen, y la manera en cómo la comunidad los vive y enfrenta.

El titular de cada demarcación territorial es el responsable tanto de satisfacer las necesidades de los habitantes, como resolver los problemas que surjan en dichas demarcaciones y por ende, responder con mayor eficiencia a las demandas y exigencias de las personas que por elección directa lo eligieron.

Por lo que sería coherente con la nueva disposición del nombramiento del secretario de seguridad pública, el descentralizar a su vez los servicios de seguridad pública a los jefes delegacionales, ya que actualmente se encuentra bajo la dirección del órgano central, es decir la Secretaría de Seguridad Pública.

Entendiendo a la descentralización como la acción de confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, en la que sus funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. Descentralizar no es independizar, es atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central con limitadas facultades de vigilancia y control.

Dotar de mayores facultades a los jefes delegacionales.

Así mismo se hace necesario descentralizar el mando directo de la policía delegacional del Distrito Federal, en cada jefe delegacional del Distrito Federal.

Transformando así de una instancia de autoridad a nivel local en materia de seguridad pública a una organización efectiva, en la que los mandos de los sectores sean responsables directamente de los resultados de las acciones para prevenir y detener a la delincuencia.

De esta manera se puede garantizar la efectividad de los servicios, en este caso de acciones en materia de seguridad pública, dando mayor seguimiento con prontitud a problemas locales que es imposible atender con una estructura centralista físicamente desarticulada con la localidad.

CONCLUSIONES

La vida institucional y política del Distrito Federal se definió a partir de 1824 en las discusiones fundacionales, en las que se planteaban los conflictos que enfrentaban las provincias recién independizadas y las medidas para detener las tendencias a la disgregación de algunas provincias del México naciente, de ahí la necesidad de establecer en la Constitución un Sistema Federal como forma de organización del país para mantener la unidad de la Nación.

Una vez tomada la decisión de establecer el Distrito Federal en la antigua capital de la Nueva España, la discusión se centró en las problemáticas que podría enfrentar el ejercicio de dos soberanías en un mismo territorio, los poderes federales y los locales, y el riesgo de que estos últimos se sublevaran o fuesen un obstáculo en el desempeño y seguridad de los primeros.

Por lo que la discusión permaneció en torno a la coexistencia de dos poderes distintos en un mismo territorio y en la posibilidad de que el poder local intentase violentar el pacto federal, lo que condujo a limitar sus facultades. Así, realizando un recuento histórico de las condiciones en que se ha ido definiendo la condición jurídica del Distrito Federal, considero que los argumentos que históricamente se han utilizado para determinarla, han sido y son meramente políticos. Estos van desde la propuesta de separar el territorio del Distrito Federal del estado de México, hasta la de mantener el control del gobierno capitalino por los poderes federales, a través de facultades que definen su status jurídico subordinado así como la organización y administración de la entidad.

Hemos realizado un recorrido por la historia de las instituciones de Seguridad Pública en el Distrito Federal, concluyendo que la evolución de estas instituciones, se ha ido desarrollando en forma dependiente a la evolución político administrativa del gobierno central.

Respecto al argumento histórico de mantener las facultades de los Poderes federales sobre el gobierno capitalino, en materia de la seguridad pública,

concluyo que este ya no es vigente, dado que el Ejecutivo Federal actualmente cuenta con cuerpos de seguridad federal a su mando, y la legislación en la materia que le permite garantizar la seguridad de los poderes federales, por lo que ya no es necesario limitar las facultades a los órganos locales para legislar en materia de seguridad pública, así como en el nombramiento del encargado de la institución.

Esta condición de limitar las facultades del gobierno del D.F., en seguridad pública, va al parejo del hecho que el Secretario de Seguridad Pública propuesto por el Jefe de Gobierno y nombrado por el Presidente de la República, concentra facultades, recursos y control de los cuerpos policiacos encargados de la seguridad pública a lo largo de las 16 delegaciones. Y, si bien en el marco jurídico las delegaciones cuentan con facultades en materia de seguridad pública, sus Jefes Delegacionales no cuentan con el presupuesto ni el mando de la estructura policial para la prestación de estos servicios, ya que dependen directamente de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno central.

Toda vez que a nivel federal se cuenta con legislación y cuerpos de seguridad pública encargados de garantizar la seguridad de los poderes federales, he considerado importante analizar la manera en que se han resuelto algunos posibles conflictos de competencias o de riesgo de los poderes federales. Así mismo, mostrar ejemplos de la viabilidad de la descentralización de poder y recursos a los gobiernos locales en materia de seguridad pública de manera estructural, o bien a través de políticas específicas, como es el caso de Washington D.C., o bien en Nueva York con la aplicación de Cero Tolerancia.

Al respecto, se analizaron dos casos en particular, el primero cuando el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador envió al Presidente de la República como propuesta para nombramiento del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal a Francisco Garduño, propuesta que fue cuestionada por conflictos con algunos Jefes Delegacionales de extracción panista, derivando en su rechazo y propuesta de Marcelo Ebrard y la destitución de este, ante una situación de negligencia y falta de coordinación entre el gobierno federal y local.

Ante lo cual podemos concluir que las limitantes que el gobierno federal puso para el nombramiento de Francisco Garduño como Secretario de Seguridad Pública sobrepasaron el marco jurídico, lo que reflejó una decisión de carácter político, que evidencia conflictos que utilizan la subordinación, que en este caso es sobre el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública para el ajuste de cuentas.

Considerando que los argumentos utilizados por el Presidente fueron de carácter administrativo y no jurídicos, como la falta de entrega de informes en la materia, el no seguir el procedimiento o protocolo establecido para presentar la propuesta y nombramiento, o bien el requerir de un “profesional apartidista”, lo cual no se encuentra establecido en el marco jurídico en la materia y mucho menos pone en riesgo el pacto federal, sobre el que se basa esta restricción, concluimos sobre el carácter político de sus decisiones.

Ahora bien en el caso de la destitución del propio Marcelo Ebrard Casaubon como Secretario de Seguridad Pública por el Presidente de la República, es también respuesta a un conflicto político que emana de las mutuas acusaciones entre el ejecutivo local y federal por la negligencia o falta de reacción ante la situación que concluyó en el linchamiento de los elementos de la PFP.

Cabe mencionar que este no es un caso de conflicto de competencias entre el gobierno local y federal, ni de situaciones que pusieran en riesgo las sedes de los poderes federales y sin embargo se hizo uso de esta facultad de manera discrecional, destituyendo solo al secretario local en la materia y no a su homólogo Martín Huerta a nivel federal, lo cual lo convierte nuevamente en un conflicto político.

Respecto al referente histórico que se utilizó para la conformación del Distrito Federal en México, el caso de Washington DC, que fue el primer estado federal en los Estados Unidos de América, sobre el cual decidieron crear un Distrito Federal como espacio físico que no formara parte del territorio de ninguno de los estados que integraban la federación, para que fuese el ámbito material donde tuvieran asiento y jurisdicción los Poderes Federales, concluimos que no son comparables entre sí.

Es evidente que por el origen y las condiciones del territorio en el que se asentarían los poderes federales mexicanos ambos distaban de ser similares, ya que en el caso de Washington se asignó un territorio específico para el asentamiento de las instituciones de los Poderes Federales, a diferencia del caso mexicano en el que se erigió el Distrito Federal en un territorio denominado Valle de México, el cual era un territorio parte del estado de México y ya contaba con población y un régimen de administración local. Por lo que, en el momento que se erige como Distrito Federal se modifica su organización política- administrativa con la finalidad de garantizar la seguridad y el desempeño de los Poderes Federales que se establecerían en él.

Al conocer el caso de Washington D.C. como sede de los poderes federales norteamericanos, origen del argumento histórico de la restricción del nombramiento en materia de seguridad pública al gobierno local, es evidente que esta condición fue rebasada, toda vez que el Congreso Estadounidense se encontró en una ocasión en riesgo, ante la negativa del gobierno federal de intervenir en su apoyo, y no contar con instituciones a su cargo que garantizaran su seguridad.

En el caso mexicano actual ya no es así, dado que el Ejecutivo Federal ha creado una institución como la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual cuenta con una Policía Federal que tiene la facultad expresa de garantizar la seguridad de los Poderes Federales. Por lo que en el caso de la irrupción al recinto de la Cámara de Diputados, la entonces Policía Federal Preventiva fue la que intervino para salvaguardar el recinto.

Hemos realizado en esta tesis, también, un análisis respecto a las facultades que se le otorgan a los poderes federales respecto del Distrito Federal, en particular al Congreso de la Unión, señalando que al gobierno capitalino que no se le permite de manera expresa legislar en materia de seguridad pública, aunque sí en lo relativo al gobierno del Distrito Federal, en materias conferidas a la Asamblea Legislativa.

Finalmente la referencia al caso de Nueva York con la aplicación de la política de Cero Tolerancia, en particular en su fase de descentralización de los cuerpos de policía y la toma de decisiones a partir de la unidad primaria de policía, se realizó con el objetivo de mostrar que la descentralización en la prestación de servicios de

Seguridad Pública, utiliza los recursos de una forma más eficaz y eficiente, más cercana territorialmente a los actos delictivos, lo cual permite tener un mayor conocimiento del comportamiento delincuenciales utilizando la información para generar acciones de prevención o de reacción inmediata ante hechos delictivos.

Por lo anterior, consideramos necesaria una transformación en la organización de los cuerpos policiacos encargados de la seguridad pública, ya que entre más cercana sea la relación entre las autoridades locales y los ciudadanos, mayor será el conocimiento sobre la problemática y su atención

Finalmente, al analizar los derechos que tiene acotados el Distrito Federal como sede de los poderes federales, es evidente que las reformas que hasta la actualidad se han aprobado, han sido principalmente en el marco de los derechos políticos de los ciudadanos; como ejemplo, la restricción que se tenía para designar al encargado del ejecutivo local por elección popular, privándoles de este derecho a los habitantes del Distrito Federal, hasta la reforma política de 1996, la cual otorgó a sus ciudadanos el derecho para elegir a sus representantes al órgano ejecutivo local por elección popular, lo cual no transgredió el pacto federal ni propició conflictos en el desarrollo de las funciones de los poderes federales y el local.

Poco se ha avanzado, sin embargo, en cuestiones referentes al gobierno y la administración de la localidad, al respecto las últimas propuestas de reformas constitucionales discutidas durante los años 2001- 2002, que proponían dotar de mayores facultades a los órganos de gobierno local.

Los congresistas federales se limitaron a desecharla bajo el principio del origen de la iniciativa, dejando de lado los cuestionamientos sobre la eficiencia administrativa, la gobernabilidad de los órganos locales, bajo el argumento de preservar la seguridad de los poderes federales, sin existir un hecho de referencia que los haya violentado.

Así la aprobación de una reforma política para el Distrito Federal fue desechada bajo el argumento de la carencia de facultad de la ALDF de presentar dicha iniciativa, sin embargo no se actuó al respecto de manera inmediata para resolver dicho obstáculo.

Consideramos que una Reforma Política para el Distrito Federal debe basarse en la eficiencia y control del gobierno local sobre las tareas que se le han encomendado, y de las cuales tiene que rendir cuentas, por lo cual requiere de un marco jurídico que le permita mayor eficiencia, desde los recursos, su administración y la estructura organizacional requerida, la cual no puede seguir siendo limitada por conflictos políticos y mucho menos con argumentos históricos sobre un supuesto riesgo de violentar el pacto federal.

Este último argumento, pensamos, ha sido superado, ya que el Ejecutivo Federal cuenta con el marco jurídico, las instituciones y los cuerpos policíacos, que tienen entre sus objetivos salvaguardar a los poderes federales y que en la práctica son estos los que han intervenido en conflictos en los que los poderes federales, en particular el legislativo, han requerido ser salvaguardados.

Tanto en el discurso como en el análisis de las iniciativas de reforma política, no se ha considerado la vigencia y eficiencia del marco jurídico actual, con la intención de esclarecer los límites de las atribuciones entre los órganos de gobierno locales y los poderes federales, para no dejar vacíos que en casos de conflictos políticos, hagan uso discrecional de sus facultades para su resolución.

Finalmente, concluyo que considerando que el Ejecutivo Federal no ha recurrido a la facultad de mando de la fuerza pública local para proteger a los poderes federales, el cual es el principal argumento que limita al ejecutivo local en esta materia, no es vigente ya con el marco jurídico que actualmente le provee de instituciones para actuar en estos caso. Por lo que no existe razón para mantener la facultad del gobierno federal para el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y del mando de los cuerpos de policía.

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ, Arredondo Ricardo A. Historia de las formas de gobierno de la ciudad de México. Grupo parlamentario del PRD. Cámara de Diputados/ LVIII Legislatura. Congreso de la Unión. México, Ed, Centro de Producción Editorial. 2002.

AGUIRRE, Vizcueta Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1989

BARCELONA, Llop Javier. El régimen jurídico de la policía de seguridad. Hace/IVAP. Oñati 1998.

BECARIA, Césare. De los Delitos y las Penas. Ed. Alianza Editorial. México, 1991
Trad. Juan Antonio de las Casas

BECERRA Chávez Pablo Javier Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, Colección sinergia México DF, noviembre del 2001. 171 Págs.

CANSINO, César La Transición Mexicana 1977-2000. Estudios Comparados en Ciencia Política. Centro de estudios de Política Comparada A.C. Colección Comparados 5. 2da edición. México 2000.

CÁRDENAS, Jaime. Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal *Ars. Iuris.* Universidad Panamericana. Num. 12. 1994

CÁRDENAS, Gracia Jaime F. Transición política y reforma constitucional en México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 158. 1era edición. México 1996.

CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 1973.

CASTELLS, José. María. Policía Autónoma. Hace/IVAP. Oñati 1988

CONSTANT, Benjamín Principios de Política. 1767-1830^a Americalee. Buenos Aires. 188p.

CONTRERAS, Bustamante Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa. Historia y Perspectiva. Editorial Porrúa. México 2001.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. *Debates Legislativos 1917* México. 1992. 18p

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. *Debates Legislativos 1857* México. 1992. 41p.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. *Debates Legislativos 1824* México. 1992.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Desarrollo Social. Socicultur. La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928) México D.F. 165 Págs

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Secretaría de Seguridad Pública. Manual Jurídico De Seguridad Pública De La Policía. México 1995 1era edición. 117Págs.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. (Antecedentes Histórico-Jurídicos y Texto Vigente Serie Legislación No. 2 México. 1984. 42 Págs.

DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, del 25 de abril y 16 de mayo de 1928, México Distrito Federal, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana , 1985.

FAJNZYLBBER, Pablo. Lederman Daniel y Loayza Norman. Crimen y Violencia en América Latina Editorial Alfaomega. Banco Mundial Colombia 2001. 1era Edición. Págs.252

FERNÁNDEZ, Santillán José F., Escalante Gonzalbo Fernando, Contigiani Ziccardi Alicia, Becerra Chávez Pablo Javier, Sirvent Gutiérrez Carlos. Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal. Colección Sinergia 1. Instituto Electoral del Distrito Federal. México 2001.

FOUCALT Michel. El Discurso Del Poder. Folios 1983

GÉNOVES, Francisco Javier. Policía Local. A.F. España 1988

GLEIZAI, Jean- Jacques, Gatti Domenach Jacqueline y Journés Claude. La Police Le Case Des Democraties Occidentales Puf. París 1993.

GONZÁLEZ Oropeza Manuel Características iniciales del Federalismo Mexicano Derecho Constitucional comparado México- Estados Unidos. James F. Smith, Tomo I, UNAM. México 1990. 246p.

GONZÁLEZ Oropeza Manuel La Constitución Del Distrito Federal, Digesto Constitucional Mexicano, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección de Jurisprudencia y Boletín judicial, México D.F. octubre del 2002. 365 Págs.

GONZÁLEZ Ruiz Enrique La Política Oficial De Seguridad Pública. Ediciones ¡Uníos! Unión Obrera y Socialista, agrupación política nacional. Frente del Pueblo, México 1998, 204 Págs.

GONZÁLEZ Ruíz Samuel, López Portillo V Ernesto, Yáñez José Arturo. Seguridad Pública En México Problemas Perspectivas Y Propuestas, UNAM, Serie Justicia. Coordinación de Humanidades. Primera Edición México1994.

GREENWOOD Peter W. An Analysis of the apprehension activities of the New York City Police Department. California Sta. Mónica.

GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. Gobierno Y Administración Del Distrito Federal En México. I.N.A.P. México 1985.

HALBWAX Remy. Justice Pour La Police. La Table Ronde Francia 1983.

IÑIGO Alejandro. Bitácora de un Policía, 1500-1982 Grupo Editorial Siete, México, 1994

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates. Tomo II, México 1985.

LARDIZABAL y Uribe, Manuel. Discurso sobre las Penas. Porrúa. México 1982.

LE CLERE Marce. Manuel De Police Technique. París 1974

LÓPEZ Arcos Julian, Medina Machuca Tzitzlalli, Torres Trueba Morato Adrian. La Prevención Del Delito; La Mejor Forma De Combatirlo. Tesis. Universidad del Pedregal. México. D.F. 2002.

LÓPEZ Garrido Diego. El Aparato Policial En España. Ariel. Barcelona 1987.

LÓPEZ Nieto Francisco. La Policía Municipal. Abella. España 1986.

MADISON James. JOURNAL Of The Federal Convention. Albert Scott y Co. Chicago. E.U.1893

MEMORIA DEL Foro Sobre La Reforma Política Del Distrito Federal. Instituto Electoral del Distrito Federal.1Era Edición. México D.F. 2001.

MIRANDA Pacheco Sergio. Historia De La Desaparición Del Municipio En El Distrito Federal. Colección. Sábado Distrito Federal. Unidad Obrera y Socialista, APN;

Frente del Pueblo; Sociedad Nacional de Estudios Regionales. Primera Edición, México D.F. 1998.

NOVO, Salvador. La Vida en la Ciudad de México en 1824. La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento. Vol. VIII. Departamento del Distrito Federal. 1974. p. 173.

PARLAMENTO Latinoamericano Reunion: Ciudades, Seguridad Pública Y Participación Social. Ciudad de México. 2001

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 16, Volumen 4. *Cd de México* 1976 p.230.

R. RAFAEL. TIPOGRAFÍA DE MÉXICO. Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la Ciudad y Distrito de México. Diciembre de 1847. p. 6 Fondo La fragua de la Biblioteca Nacional. R. 300

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Diccionario de la Lengua Española 22^a ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

REMES Tello de Meneses Roberto, Tejera Gaona Héctor, Martínez Espinoza Manuel Ignacio. Ensayos. 1er concurso de tesis ensayo y cuento 2001. Instituto Electoral del Distrito Federal. México D.F. 2001.

ROEMER Andrés. Economía Del Crimen. Ed. Limusa. México 2001

Rosen George. De la Policía Médica a la Medicina Social. Siglo XXI. México 1985. pags. 150

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Antecedentes de la Secretaría de Seguridad Pública. Gobierno del Distrito Federal. México. 2006. 48 Págs.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DF. Manual de Organización de la Secretaría De Seguridad Pública del Distrito Federal y los Procedimientos

Dictaminados y Registrados Conforme al Registro Ma-11001-18/08 14 Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de abril de 2010. México DF. 547 Págs.

SENADO DE LA REPÚBLICA Contribución Al Análisis Del Estatus Jurídico Del Distrito Federal. Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. México, agosto del 2000. 387 Págs.

SINDLER Allan P. Policy And Politics In America: Six Case Studies. Boston Little Brown.

SIRVENT Gutierrez Carlos. Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, Colección sinergia México DF, noviembre del 2001. 171 Págs.

VALERIOLA, Tomás. Idea General De La Policía O Tratado De Policía (1798-1805), Madrid: Instituto De Estudios Administrativos, 1977

WILSON Orlando Winfield. Police Administration. McGraw-Hill. New York. 1966.

ZICCARDI Alicia, Chávez Becerra Pablo Javier, Gutiérrez Sirvent Carlos. Análisis y Perspectivas de La Reforma Política del Distrito Federal. Colección Snergia. IEDF, México D.F. 2001, 171 Págs.

ZICCARDI, Contigian Alicia, en Baca et all (comp..) Léxico de la Política Mexicana, Federalismo FLACSO, Sep-Conacyt, H. B. Stiftung, FCE, México, 2000^a, 241 Págs.

LEYES CONSULTADAS

CONGRESO DE LA UNION Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 04-05-2009.

CONGRESO DE LA UNION Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 28-01-2011.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. Abrogada.

NOTAS PERIODISTICAS Y OTROS

MÉNDEZ Ortiz Alfredo. La Jornada. Solo los panistas están de acuerdo con las remociones. Venganza contra el GDF: Diputados de PRI, PRD, PT y Convergencia. 7 Diciembre de 2004.

ARANDA Jesús. La Jornada. La Destitución de Marcelo Ebrard, nuevo disparate del Presidente: Carrillo Olea. 4 de Diciembre 2004.

ARMENDÁRIZ Alberto. Reforma/ Estados Unidos. Logran Bajar en 8 años delitos en Nueva York. 11 de Octubre de 2002

ARMENDÁRIZ Alberto. Reforma. Logran Bajar en 8 años delitos en Nueva York. 11 Octubre de 2002.

AVILÉS Karina y Salgado Agustín. La Jornada. La nueva pugna entre los gobiernos federal y local. 4 de Diciembre de 2004.

BALTAZAR Elia. La Jornada. Aduce el Ejecutivo Local Falta de Comunicación en el gobierno federal. 14 de febrero 2002.

BALTAZAR Elia. La Jornada. Divide opiniones el diferendo Bucareli-Zócalo. 15 de febrero del 2002

BALTAZAR Elia y Bolaños Angel. La Jornada. Anuncia Ebrard cambios en la SSP. 20 de febrero de 2002.

BALTAZAR Elia. La Jornada. Defiende el GDF propuesta en carta al Presidente. 14 de Febrero de 2002

BALTAZAR Elia. La Jornada. Rechazará López Obrador "imposición" de Fox. 16 de febrero de 2002.

BALTAZAR Elia. La Jornada. Se incorpora Marcelo Ebrard al gobierno local. 15 de febrero de 2002

BOLAÑOS Sánchez Angel. La Jornada. Giuliani hará plan anticrimen del DF. 11 de Octubre del 2002.

BOLAÑOS Sánchez Ángel. La Jornada. Principios de la cero tolerancia. 11 de Octubre de 2002

BOLETÍN 1136. Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal. 07 de diciembre de 2004.

CASTILLO Omar y Bordon Alejandra. Reforma. Justifican "apatía" de SSP en la Cámara. 11 de Diciembre de 2002.

CONTRERAS Ana Cecilia. El Sol de México. Llegó la cero tolerancia. 11 de Octubre de 2002.

DÁVALOS Renato y Ballinas Víctor. La Jornada. Gobernación abierta al diálogo: Creel. 15 de febrero de 2005.

DÁVALOS Renato. La Jornada. Desmiente la SG a López Obrador: no notificó a Fox designación de SSP. 14 de febrero 2002.

Documento de la Cámara de Senadores del Dictamen de las Comisiones Unidas de Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, del decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos. 1 de Octubre del 2002.

ELORRIAGA Ernesto y López René. La Jornada. La controversia en la capital, "totalmente ajena" a Michoacán. 17 de febrero de 2002.

GARDUÑO Roberto y Pérez Ciro. La Jornada. Irrupción Violenta, desastre legislativo y acusaciones mutuas en San Lázaro. 11 de Diciembre de 2002

GÓMEZ Julio. El economista. NY trazó el camino para abatir la inseguridad. 11 de Octubre de 2002

GRUPO REFORMA. Reforma. Atropellan al Congreso. 11 de Diciembre del 2002.

GONZÁLEZ Susana, Llanos Raúl y Gómez Laura. La Jornada. Nuestro sistema judicial es diferente al de E.U. señala Leonel Godoy. 1 de Febrero del 2001

LÓPEZ López José Antonio. Milenio La reforma del DF, hasta el 2004. 19 de junio del 2002.

MÉNDEZ Ortiz Alfredo. La Jornada. Juristas: inapelable, la decisión de Fox; no resuelve la ineficiencia de cuerpos policiacos. 4 de diciembre de 2004

OLAYO Guadarrama Ricardo y Ramírez Bertha Teresa. La Jornada. Relevo en la Secretaría de Seguridad Pública; Godoy se va a Michoacán. 12 de Febrero de 2002.

OLAYO Guadarrama Ricardo, Ramirez Bertha Teresa y Llanos Raúl. La Jornada. Dice el Jefe de Gobierno que habló del tema con el secretario particular del Presidente. 13 de febrero 2002.

OLAYO Guadarrama Ricardo. La Jornada. Ebrard, nuevo titular de la SSP, acuerdan Fox y López Obrador. 19 de febrero de 2002.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Reunión: Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social. Entrevista con William Bratton. México pp.16

ROMÁN José Antonio, Llanos Raúl, Pérez Ciro, Garduño Roberto, Méndez Enrique, Velasco Elizabeth y Gómez Laura. La Jornada. Venganza contra el GDF: diputados de PRI, PT y Convergencia. 4 Diciembre 2004.

ROMÁN José Antonio. La Jornada. Solo los panistas están de acuerdo con las remociones. 7 de diciembre de 2004.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL D.F. GDF. Informe relativo a la consultoría contratada con el despacho que encabeza el Sr. Rudolph Giuliani. 29 de Octubre del 2002.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA del D.F. Documento Oficial del Gobierno del Distrito Federal. ¿Por qué la asesoría con Giuliani Partners? 29 de Octubre del 2002.

SEVILLA Ramón. Reforma. Toman PFP control de San Lázaro. 11 de Diciembre de 2002.

URRUTIA Alonso. La Jornada. Envía la SG extrañamiento a López Obrador por nombramiento en SSP. 13 de febrero 2002.

VARGAS Rosa Elvira y Elorriaga Ernesto M. La Jornada El Lunes, reunión de López Obrador y Fox Quesada, en los Pinos. 16 de febrero de 2002.

VARGAS Rosa Elvira. La Jornada. Cesa Fox a Ebrard y Figueroa por lo ocurrido en Ixtlayopan. 7 de diciembre de 2004.

VENEGAS Juan Manuel. La Jornada. Fox dice no al jefe de Gobierno. 15 de febrero de 2002.