

20
2ES.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA D E MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO**

**TESIS: "LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO
FEDERAL"**

ALUMNO: FERNANDO ALVARADO MARTINEZ

ASESOR: DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS

**TESIS PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN
DERECHO**

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

1998

258988



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 8 de noviembre de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

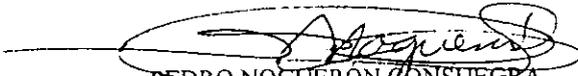
El pasante de esta Facultad ALVARADO MARTINEZ FERNANDO, con número de cuenta 8654207-4, ha elaborado la tesis denominada "SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Dr. Máximo Carvajal Contreras, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO

c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**A MI SEÑOR PADRE:
DAVID ALVARADO GARCIA (+)**

**POR SU AMOR Y CARACTER
QUE ME FORJARON
PARA SER HOMBRE DE BIEN.**

A MI ESPOSA EVA

**LA FIEL COMPAÑERA
QUE DIOS PUSO EN MI CAMINO
PARA ILUMINAR MI VIDA
GUIANDOME CON AMOR
TERNURA Y ABNEGACION.**

A MIS HIJOS DAVID Y FERNANDITO

**LOS AMORES DE MI VIDA
BENDICION DE DIOS
Y ALEGRIA INFINITA DE MI SER.**

**A MI HERMANO
DAVID ALVARADO MARTINEZ**

**POR HABERME ACOMPAÑADO CON CARIÑO
A LO LARGO DE NUESTRAS VIDAS
CUIDANDO DE MI EN TODO MOMENTO.**

AL DR. MAXIMO CARBAJAL CONTRERAS

**POR ENCAUSARME AL CUMPLIMIENTO
DE LA MAS SAGRADA OBLIGACION
COMO UNIVERSITARIO
BRINDANDOME EL APOYO
PARA QUE DESPUES DE MUCHOS AÑOS
LOGRARA LO QUE MI SEÑOR PADRE
HABIA DESEADO SIEMPRE
SER LICENCIADO EN DERECHO.**

**A MI MAESTRO
PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**

**CON RESPETO
CARIÑO Y PROFUNDO AGRADECIMIENTO
POR HABERME TENIDO LA PACIENCIA
Y DEDICACION PARA EL DESARROLLO
DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION.**

**A TODOS MIS MAESTROS
QUE CON SU PROFESIONALISMO Y EJEMPLO
HICIERON POSIBLE EL CULMINAR
ESTA ETAPA DE MI VIDA.**

**A MI GENERAL DE BRIGADA DIPLOMADO DE ESTADO MAYOR
LUIS ROBERTO GUTIERREZ FLORES**

**CON ETERNA LEALTAD Y PROFUNDO RESPETO
AGRADEZCO LAS ENSEÑANZAS
COMO JEFE EN MI CARRERA MILITAR
Y COMO ENTRAÑABLE AMIGO
EN LA VIDA CIVIL.**

**AL MAYOR
JORGE UDAVE GONZALEZ**

**EN AGRADECIMIENTO
A SU DESINTERESADO APOYO
PARA VER REALIZADA
UNA GRAN META DE MI VIDA.**

INTRODUCCION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuerpo normativo de más alto rango en nuestro País, no puede permanecer estática a lo largo del tiempo ya que no permitiría la convivencia de los mexicanos. Por ello ha sido objeto de modificaciones derivadas del desarrollo político, social y económico de nuestro territorio.

A través de ochenta años de experiencia constitucional, se han presentado variaciones constantes en la estructura y carácter de la nación, que van desde la pacificación del país, posterior a las guerras civiles; la industrialización y auge de las ciudades; la conformación de organizaciones obreras y campesinas; la descapitalización del campo; la inusitada extensión de los servicios educativos y de salud; la incorporación de las mujeres a la educación y al aparato productivo; el surgimiento de los medios de comunicación masiva; la crisis de endeudamiento externo y su reestructuración; la privatización de la actividad económica; la repatriación de capitales; la negociación para establecer el libre comercio en América del Norte; la explosión demográfica y la crisis económica de los últimos años, así como su impacto de las condiciones reales del nivel de vida de la población, provocando diversas adecuaciones jurídicas que le permitan al Estado realizar su quehacer gubernamental, en estricto apego a derecho y en bien de la comunidad nacional.

Todos estos acontecimientos han provocado una problemática en materia de Seguridad Pública, con particularidades específicas de las distintas épocas de la historia nacional, por lo que en el texto del documento se aborda una síntesis histórica de la conformación del cuerpo de policía responsable de la seguridad de los habitantes de la Ciudad de México, consignada en el capítulo de Antecedentes.

En el texto del capítulo correspondiente a Marco Jurídico, se expone de manera global la situación que guarda la Seguridad Pública en la Ciudad de México, tocando someramente los distintos aspectos que confluyen incrementando la comisión de actos delictivos.

Así mismo, se incluye un análisis de las distintas Instituciones involucradas en la solución de la situación prevaleciente en materia de Seguridad Pública y se asientan los diferentes conceptos implicados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Bajo el rubro de "La Seguridad Pública en el Distrito Federal" se expone el articulado legislativo que legitima las actividades del Estado para combatir la delincuencia y garantizar la seguridad comunitaria, incluyendo comentarios de juristas destacados en relación a los numerales Constitucionales.

Finalmente se incluye un apartado de Conclusiones, en donde se exponen sugerencias, a título personal, de las acciones que se considera pudieran influir en el mejoramiento de la Seguridad Pública en el Distrito Federal.

INDICE

TESIS: LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO "DERECHO Y LA SEGURIDAD JURIDICA"

1.	CONCEPTO DE DERECHO	1
1.1	DERECHO Y LA SEGURIDAD JURIDICA (COMO FIN)	2
1.2	EL ESTADO Y SU ORGANIZACION	4

CAPITULO SEGUNDO "ANTECEDENTES EN MEXICO"

2.	ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	12
2.1	EPOCA COLONIAL	13
2.2	EPOCA INDEPENDIENTE	13
2.3	EL IMPERIALISMO (INVASION 1860)	14
2.4	PERIODO REVOLUCIONARIO (1910 Y 1917)	15
2.5	EPOCA CONTEMPORANEA	15

CAPITULO TERCERO "MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD JURIDICA"

3.	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	17
3.1	LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO, DEFINICION Y ELEMENTOS	18
3.2	LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA	24
3.3	FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL	34
3.4	AUTORIDADES LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL	40
3.5	LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	49
3.6	PROGRAMA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	50
3.7	LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	52
3.8	COMITES DELEGACIONALES DE SEGURIDAD PUBLICA	56

3.9	PARTICIPACION DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS COMITES DELEGACIONALES DE SEGURIDAD PUBLICA	57
-----	--	----

**CAPITULO CUARTO
"LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL"**

4.	PROBLEMATICA	59
4.1	INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN	62
4.2	ORGANOS DE CONTROL	76
4.3	DIFERENCIAS CONCEPTUALES	78
	CONCLUSIONES	81
	BIBLIOGRAFIA	85
	JURISPRUDENCIA	85
	LEGISLACION CONSULTADA	85
	MANUALES	86
	DICCIONARIOS	86
	ANEXO	87
I	LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	88

CAPITULO PRIMERO

"DERECHO Y LA SEGURIDAD JURIDICA"

1. CONCEPTO DE DERECHO

En general, se entiende por Derecho todo conjunto de normas eficaz que tiene por objeto regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la de Derecho Positivo y Derecho Natural.

Derecho Natural.

Conjunto de normas que los individuos deducen de la intimidad de su propia conciencia y que estiman como expresión de justicia en un momento histórico determinado.

La concepción de quienes afirman la existencia de un Derecho Natural eterno e incommovible, igual para todos los tiempos y para todos los pueblos es inaceptable.

Atribuirle semejante carácter, es contrario a las realidades históricas, que manifiestan irrefutablemente, que el Derecho Natural, como el positivo, está sujeto a transformación.

Las escuelas tradicionales atribuyen al Derecho Natural los caracteres de universal, absoluto e inmutable, las positivistas y racionalistas, lo consideran como el positivo, relativo y mudable.

Derecho Positivo.

Conjunto de normas jurídicas que integran legalidad establecida por el legislador, así como el de aquéllas que en su tiempo estuvieron vigentes y quedaron abrogadas, pasando a constituir el Derecho Histórico de una Nación.

Diferencia entre Derecho Positivo y Vigente:

"El Derecho Vigente es el Derecho Positivo no derogado ni abrogado, el Derecho Positivo no vigente es el que ha sido abrogado o derogado". (1)

Miguel Villoro Toranzo en su obra Introducción al Estudio del Derecho, define al Derecho como "un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica". (2)

(1) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa Hnos. 18a. Edición, pp. 144 y 145.

(2) Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa México 1966, página 127

1.1 DERECHO Y LA SEGURIDAD JURIDICA (COMO FIN)

En la vida social el ser humano necesita por una parte tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra parte, saber como debe comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes, es la que en sentido amplio puede denominarse seguridad jurídica.

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social, es necesario para subsistencia de la misma vida social, por ello, para que exista orden y paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo.

Delos, define la seguridad jurídica como la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos o que si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación.

Es decir, de lo anterior se desprende que, la seguridad jurídica es la certeza o la veracidad que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada salvo que se trate de procedimientos regulares y previamente establecidos por la Ley.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista:

- a) **SUBJETIVO:** La seguridad jurídica equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, sin embargo, esta convicción no se produce si de hecho en la vida social no existen las condiciones de que para tal efecto se requieren: la organización judicial, el cuerpo de policía y leyes apropiadas, entre otros.
- b) **OBJETIVO:** La seguridad jurídica, equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los principales fines del derecho; y así para los autores que tienen la misma ideología que Kelsen (los cuales niegan la existencia de una ética material de bienes y fines), la seguridad viene a ser parte esencial de lo jurídico. Donde existe una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción que impone al estado, dicen, existe un deber jurídico independientemente de cuál sea su contenido.

De todo lo anteriormente expuesto, se desprende que, para que exista seguridad jurídica, es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla de manera eficaz.

Así, lo que le interesa a la sociedad asegurar, es el cumplimiento de las conductas que son valiosas para la vida social, es decir, de conductas que implican la realización, parcial pero efectiva, del criterio de dar a cada quien lo suyo (justicia). La seguridad jurídica implica, no solo que el orden social sea eficaz, sino que también sea justo.

Por otra parte, en las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado y gobernados, suceden múltiples actos imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa, y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o entidad moral, es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, entre otros.

Dentro de su marco jurídico, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que operan en el estatus de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado, a los diversos derechos de este, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, y elementos es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.

Estas implican en consecuencia el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos.

Por ende un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos, o circunstancias previas, no será válida a la luz del Derecho.

El Artículo 14° Constitucional, reviste trascendental importancia dentro de nuestro orden Constitucional, ya que, a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

También el artículo 16° Constitucional es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad, que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

1.2 EL ESTADO Y SU ORGANIZACION

Definición

El Estado se define como una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en conveniencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo de que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.

El Código Civil para el Distrito Federal vigente define al Estado como una persona moral (Art. 25°, fracción I).

Sintetizando sus atributos generales puede decirse que: "El Estado es la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental". (3)

Así entonces, el Estado no es únicamente poder ni orden de derecho, sino un ente con personalidad, es decir, con capacidad jurídica, que se desempeña por una energía, (poder) y que se otorga por la norma jurídica (derecho), pero siempre imputable a un sujeto (Estado).

La Formación del Estado

El primer dato que nos ofrece la vida histórica de la humanidad es la existencia de un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, población que surge del mero hecho de la convivencia.

La población es pues, un grupo humano que reside en un cierto espacio, guardando con este una simple relación física. Cuando las relaciones entre los

(3) Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Estado". Editorial Porrúa, México 1970, página 309.

individuos que componen ese grupo no derivan únicamente del hecho de convivir juntos, sino de momentos comunes de carácter psicológico, histórico, religioso o económico, la población asume la calidad de comunidad.

La comunidad, en consecuencia, es una forma vital superior a la simple población, y se convierte en nación cuando entra en la esfera de autoconocimiento, o en otras palabras, cuando el grupo étnico se torna consciente del hecho de que constituye una comunidad de normas de sentimiento, o mejor aún, tiene una psiquis común inconsciente, poseyendo su propia unidad e individualidad y su propia voluntad de perdurar en el tiempo.

La nación suele identificarse con el pueblo y frecuentemente se utiliza de modo indistinto o indiferenciado ambos conceptos. Esta identidad es correcta si se considera al pueblo en su implicación sociológica, pero no política, porque la nación no es un cuerpo político, sino puramente social.

Pero en una sociedad, el objeto es una tarea a realizar o un fin que alcanzar, el cual depende de las determinaciones de la inteligencia y voluntad humanas, estando precedido por la actividad.

Así cuando una comunidad nacional toma o consiente una decisión para organizarse políticamente, o sea, cuando su organización política es el fin que persigue o que acepta, se convierte en una sociedad política. Esta conversión opera mediante un orden jurídico que es el que establece su estructura orgánica, de tal suerte que si la nación-comunidad es de formación natural, la nación-sociedad es de creación jurídica.

Una vez constituida por el Derecho la estructura política de la comunidad nacional, merced a lo que se llama el acto constituyente, la integración de los órganos de gobierno que forman jerárquicamente esa estructura se encomienda, dentro de los sistemas democráticos, a individuos que reúnan determinadas calidades, es decir a los ciudadanos que componen un grupo dentro de la nación sin abarcar a toda ella, este grupo es precisamente el "pueblo" en su connotación política.

La creación de un orden jurídico-político supone necesariamente un poder, ese poder es el medio al través del cual se consigue el fin o sea, la organización o estructura jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepta mediante su acatamiento (legitimación).

Cuando una estructura jurídico-política comprende a toda la nación (pueblo en sentido sociológico), o a varias comunidades nacionales que forman la población social asentada en un cierto territorio, se origina un fenómeno que consiste en la formación de una persona moral que se llama Estado y el cual es la culminación de todo un proceso evolutivo en el que se encadena sucesivamente diversos factores, mismos que se convierten en

elementos constitutivos de la entidad estatal que los sintetiza en un ser y los comprende en su concepto. De ello se colige que el Estado no produce el Derecho, sino que el Derecho crea al Estado como sujeto del mismo, dotándolo de personalidad y que a su vez el Derecho se establece por un poder generado por la comunidad nacional en persecución del fin que estriba en organizarse o en ser organizado políticamente.

De estas consideraciones se desprende la trascendental significación que tiene el orden jurídico fundamental (Constitución) en la formación del Estado, ya que este es creado por él, como una persona moral, es decir, como centro de imputación normativa, como sujeto de derechos y obligaciones, y mediante el cual la nación realiza sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, satisface sus necesidades, resuelve sus problemas, en una palabra, cumple su destino histórico. Para que el Estado desempeñe esta tarea en su carácter de persona moral el Derecho lo dota de una actividad, que es el poder público, desarrollado generalmente por las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional o judicial mediante un conjunto de órganos, establecidos en el estudio creativo, y que se denomina "gobierno" en el amplio sentido del vocablo.

A cada uno de estos órganos, el orden jurídico señala una esfera de atribuciones o facultades, (competencia) para que por su ejercicio se despliegue el poder público y que tiene como característica sobresaliente la coercitividad o el imperio.

Elementos del Estado

De lo anteriormente expuesto se deduce que al Estado lo constituyen elementos formativos anteriores a su creación como persona moral (población, territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental) y elementos posteriores a su formación, (el poder público y el gobierno) pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales.

La Población

La Población se define como un grupo humano natural, integrado por una o varias comunidades nacionales y que tiene su asiento permanente en un territorio determinado, es no sólo anterior al Estado, sino causa originaria de su formación.

El Territorio

Este elemento no es sólo el asiento permanente de la población o de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside.

Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos.

Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium. En este sentido significa, como lo afirma Burdeau, "un cuadro de competencia y un medio de acción". (4)

Como medio de acción del Estado, el territorio es un "instrumento de poder", puesto que, "quien tiene el suelo tiene el habitante".

El territorio del Estado no sólo comprende el territorio que suele llamarse "continental", sino el mar territorial y el espacio aéreo. En cuanto al primero su extensión se fija por las normas de Derecho Internacional Público.

Por lo que atañe al espacio aéreo, el estado tiene, en las capas aéreas existentes sobre su territorio "derechos de policía y de sobrevigilancia" como sucede con el mar territorial, sin poder impedir ni el vuelo de aeronaves que inofensivamente las cruzan ni la práctica de experimentos científicos sin propósitos bélicos o agresivos. (5)

El Poder Soberano o Soberanía

La nación o pueblo en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho el cual a su vez da vida al Estado como persona moral.

Mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico política que expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación obviamente excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto de la nación, o sea, que el poder que tiende a esta finalidad no está sujeto a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional ni tampoco a la de cualquier grupo que dentro de ella esté comprendido. Por ello se afirma que el propio poder es soberano, en cuanto que no está sometido interior o exteriormente a ninguno otro.

La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella.

La Soberanía Estatal se revela en la independencia de éste frente a

(4) Burdeau, Georges. "Traité Science Politique". Editorial L'Etat, página 78.

(5) IDEM, página 85

otros estados en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación.

El Derecho

El Derecho es otro de los elementos formativos del Estado en cuanto a que lo crea como suprema institución pública y lo dota de personalidad. Pero al hablar en este caso del Derecho, lo circunscribimos al primario o fundamental, es decir, a la Constitución que se establece por el poder constituyente.

El Derecho en el sentido propio de la palabra, no es sino el conjunto de las reglas impuestas a los hombres en un territorio determinado, por una autoridad superior, capaz de mandar con potestad efectiva de denominación y coacción irresistible, esta autoridad dominadora sólo existe en el Estado; y esa potestad positiva de mando y de coacción es propiamente la potestad estatal.

El Poder Público

El Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político.

Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, esta actividad no es sino el poder público el poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional.

Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público.

El poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva, este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen, ni contra el propio orden jurídico del cual dimana. Por ende, el poder público del Estado no es soberano, aunque si esencialmente imperativo y coercitivo, porque no se ejerce por encima del derecho fundamental, sino dentro de él.

Los Organos del Estado y sus Titulares

Como institución pública o persona jurídica suprema, el Estado carece obviamente de sustantividad psico-física, ya que no se da en el ámbito del ser, sino en el mundo del derecho, que es su fuente creativa. Por no tener dicha sustantividad, el Estado tampoco tiene inteligencia ni voluntad psicológica,

pues no es un ente humano sin embargo, sí tiene "voluntad jurídica" que se expresa por sus órganos, o sea, por los órganos que dentro de su estructura establece el orden jurídico fundamental (Constitución) o secundario (legislación ordinaria).

Toda institución implica una organización, esto es, un conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica, los cuales dentro de ella, desempeñan en relaciones de suprema-ordinación la actividad institucional para la realización de los objetivos institucionales, por tanto, el Estado no puede existir sin órganos.

Los órganos estatales son, entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Hay entre el órgano y el Estado una relación inextricable, en cuanto que aquél no puede actuar por sí, es decir, con prescindencia o sin referencia ineludible a la entidad estatal. Los actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste.

Los órganos del Estado pueden ser, en cuanto a la causa normativa de su creación, constitucionales u originarios y legales o derivados, y por lo que respecta a su composición, individualizados o colegiados. Los órganos constitucionales u originarios se prevén en el derecho fundamental o constitución, adscribiéndoseles alguna de las funciones en que se desarrolla el poder público y señalándoseles dentro de ellas su competencia. Tratándose de los órganos legales o derivados, su implantación y la fijación de su órbita competencial se determina por un acto legislativo ordinario. Por lo que atañe a los órganos individualizados, que pueden ser constitucionales o legales, su integración la absorbe una persona que se denomina funcionario, y por lo que concierne a los colegiados, que también indistintamente pueden tener uno u otro origen, se comprenden de varios sujetos que actúan compuesta y colectivamente en ellos.

Los órganos del Estado, principalmente por lo que respecta a la función administrativa y a la jurisdiccional, se encuentran colocados dentro de cada una de ellas, en una situación jerárquica, de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios en que el ejercicio funcional se manifiesta. El "órgano estatal", puede describirse como un "ente impersonalizado" que dentro de la estructura jurídica del Estado desempeña las funciones en que se traduce el poder público. La "impersonalidad" del órgano permite distinguirlo, en cuanto tal, del titular del órgano, es decir de la persona humana que en un momento dado lo encarna.

Aunque el órgano existe jurídicamente con la competencia que le otorga la Constitución o la ley, no puede actuar positivamente, en el desempeño de sus atribuciones, sin su titular humano, cuya investidura, en cada caso concreto, no depende directamente de la norma jurídica que crea al órgano,

sino de un acto particular que suele llamarse por la Doctrina de Derecho Administrativo "acto-condición" y que se manifiesta en la persona física o nación, nombramiento o elección de la persona física o individuo que deba encarnar al órgano.

El conjunto de órganos del Estado integra su gobierno tomando este concepto en un sentido lato, según el cual, por "gobernar" se entiende "mandar con autoridad" o "regir". Conforme a esta amplia acepción, la idea del gobierno se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, pues se "manda" o "rige", tanto en la actividad administrativa como en la legislativa y judicial.

La Finalidad del Estado

La finalidad del Estado, consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustentarse concretamente, lo que se manifiesta en cualesquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética: el bienestar de la nación, la seguridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse prolijamente.

Debemos señalar la idea de que el Estado es un medio para que a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la Nación.

Las Formas del Estado y las Formas del Gobierno

El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y que en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

La "forma" del Estado es el "modo" o "manera de ser" de la entidad o institución estatal misma independientemente de "como" sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura.

El Estado Unitario y el Estado Federal

El profesor Ignacio Burgoa opina que únicamente existen dos formas del Estado: la unitaria mejor denominada central y la federal. Algunos autores, como Hauriou, hablan también de "uniones de Estados", de carácter personal (cuando "dos monarquías" se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca) de carácter real, que generalmente proviene de un tratado.

En su obra *Teoría General del Estado*, Kelsen expresa que: "Las dos formas fundamentales a las que se puede reducir todas las llamadas "uniones de los Estados" son el Estado federal y la confederación". (6)

Por otra parte, para dicho autor no existe diferencia esencial, sino de grado entre el Estado federal y la confederación, según sea mayor o menor la centralización o la descentralización. "En ambos casos, se dice, se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo; advirtiendo que la extensión y la importancia de los objetos que son regulados por las normas centrales, es mayor que la importancia y extensión de las materias reguladas por las normas locales".

Por ello, si entre el Estado unitario (central) y el Estado federal no existen sino diferencias en cuanto al grado centralización o descentralización en que se desenvuelven sus respectivas estructuras gubernativas, la diferencia entre el Estado federal y el Estado central o Unitario dependerá de los grados de autonomía de las respectivas estructuras gubernativas.

El Estado Federal

Su concepción jurídico-política:

Etimológicamente la palabra "federación" implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "foedus". "Federare" equivale, pues, a unir a ligar o componer.

Cuando dos o más cosas se unen, es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte, que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Esta aceptación lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la federación se refiere; un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de un Estado federal o federación.

Dentro de un sistema federativo los Estados federados tienen

(6) Kelsen, Hans, "Teoría General del Estado". Apuntes de Cátedra 1961, página 254

demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan en favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que correspondan al gobierno nacional.

La soberanía y la autonomía son, conceptos diferentes. la primera es la capacidad de autodeterminación, o sea un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación.

Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena, por ello los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código Fundamental les impone.

CAPITULO SEGUNDO

"ANTECEDENTES EN MEXICO"

2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Popularmente al policía se le identifica "como agente de la policía, gendarme o guardián del orden público, a las órdenes de las autoridades políticas" (7), su función es la de vigilar la vía pública y con frecuencia depende de los ayuntamientos o de la autoridad citadina.

Así la policía trabaja en forma directa con el pueblo atendiendo problemas cotidianos buscando el orden, la seguridad y la paz social.

"El concepto de la policía se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la polis o a la comunidad política" (8). La palabra policía tiene dos acepciones:

1) En sentido genérico designa "toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público". Esta definición tiene un fondo político y como

(7) Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo", Tomo II, 15a. Edición. Editorial Porrúa S.A., página 509.

(8) Bielsa, Rafael. "El Poder del Policía no es privativo de la época contemporánea, ha existido siempre". "Derecho Administrativo", Tomo III, 5a. Edición. Buenos Aires, Argentina, página 82.

demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan en favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que correspondan al gobierno nacional.

La soberanía y la autonomía son, conceptos diferentes. la primera es la capacidad de autodeterminación, o sea un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación.

Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena, por ello los Estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto a las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el Código Fundamental les impone.

CAPITULO SEGUNDO "ANTECEDENTES EN MEXICO"

2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Popularmente al policía se le identifica "como agente de la policía, gendarme o guardián del orden público, a las órdenes de las autoridades políticas" (7), su función es la de vigilar la vía pública y con frecuencia depende de los ayuntamientos o de la autoridad citadina.

Así la policía trabaja en forma directa con el pueblo atendiendo problemas cotidianos buscando el orden, la seguridad y la paz social.

"El concepto de la policía se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la polis o a la comunidad política" (8). La palabra policía tiene dos acepciones:

1) En sentido genérico designa "toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público". Esta definición tiene un fondo político y como

(7) Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo". Tomo II. 15a. Edición. Editorial Porrúa S.A., página 509.

(8) Bielsa, Rafael. "El Poder del Policía no es privativo de la época contemporánea, ha existido siempre". "Derecho Administrativo". Tomo III. 5a. Edición, Buenos Aires, Argentina. página 82.

es de orden público puede catalogarse como policía especial;

2) En sentido restringido, "la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden material y exterior", considerando como un estado de hecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de perturbación. (9)

Algunas narraciones antiguas nos hablan de la existencia de cuerpos de policía desde los tiempos del Imperio Azteca; no obstante es hasta la época virreinal (1789-1794) cuando surge ya como organización policial.

2.1 EPOCA COLONIAL

Hacia 1790 la capital de la Nueva España contaba con 397 calles y callejones, 78 plazas y plazuelas, la catedral y 14 parroquias, 41 conventos 10 colegios principales, 7 hospitales, un hospicio para pobres, la Real Fábrica de Puros y Cigarros y un alumbrado público de 1,168 faroles de aceite y 493 de trementina.(10)

El alumbrado público fue el resultado del incremento de la comisión de actos delictivos que al amparo de la falta de iluminación en la ciudad se cometían durante la noche. Así mismo, se reglamentó el servicio de vigilancia nocturna como parte de la seguridad pública para los habitantes.

El personal encargado de la vigilancia nocturna tenía, como parte de sus obligaciones, que encender los faroles instalados en su zona, por lo que en su equipo de trabajo estaba incluido tanto el combustible como una escalera. Este personal era conocido popularmente como los "serenos" y se encontraba uno de cada esquina de la ciudad y mantenía convivencia estrecha con la comunidad.

2.2 EPOCA INDEPENDIENTE

Durante la vida independiente de nuestro país una de las principales demandas sociales era la relativa a la seguridad pública, por lo que el Estado decretó con fecha 28 de mayo de 1826 la instalación de un cuerpo de policía municipal al que denominó "celadores públicos", integrado por 150 hombres de a pie y 100 montados cuyos emolumentos se consignaron en el propio decreto de la siguiente forma: "...para ocurrir a los gastos que demanda este establecimiento se aplicarán las cantidades que se recojan en el pago de los guardias conocidos con el nombre de serenos y la que corresponde al sueldo de guarda mayor y demás empleados del ramo de alumbrado, quedando todas estas plazas suprimidas por la ley...". (11)

Un año después surgió el Reglamento de Vigilantes mediante el que se

(9) Buttgenbach, André. "Manual de Droit Administratif, Maison Larcier: Bruxelles, 1966 Sec. IV Les Polices Administratives pp. 437 y ss.

(10) Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal, DDF 1a. Edición, 1995, página 15.

(11) Manual Jurídico... Op. cit., página 17.

suprime a los celadores públicos sustituyendo por un cuerpo de vigilantes del orden público llamados "soldados de policía", trabajándose ya no por esquinas sino por manzanas. A estos soldados de policía el pueblo los llamó "gendarmes", vocablo proveniente de los términos gensd'arms o gente de armas.

Como control de la población, cada ciudadano, cabeza de familia, se encontraba registrado en una "boleta de seguridad" que contenía datos como nombre, oficio y domicilio.

En esta organización había participación activa de la comunidad ya que cuatro vecinos de cada manzana efectuaban rondas en forma alternada tanto de día como de noche, relevándose cada semana por cuatro vecinos cuyos nombres se fijaban en una lista en las esquinas con un programa de horarios de responsabilidad cada uno.

Durante la década de los 40's del siglo pasado, reaparecieron los "serenos" y se crearon los batallones de policía cuya responsabilidad era la de vigilar la seguridad del ciudadano y de la capital que en ese tiempo ya contaba con calles y paseos como la Alameda, Bucareli, la Viga, y el Paseo Nuevo, haciendo un total de 400 calles.

Para la segunda mitad de ese mismo siglo, y debido a los cambios políticos, la organización policial sufrió algunas modificaciones, surgieron los llamados agentes secretos durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna y se suprimieron en el régimen de Don Benito Juárez por disposición del 26 de enero de 1861, año en que se creó la Inspección General de Policía.

2.3 EL IMPERIALISMO (INVASION 1860)

Con la llegada de Maximiliano el cuerpo de policía fue reorganizado nuevamente obedeciendo a la expedición de una legislación monárquica en el año de 1864 y un año más tarde se reinstauró la policía secreta cuyo objeto era la vigilancia de sus propios aliados y paralelamente se expidió la Ley sobre Policía General del Imperio, en 1865.

No obstante, con el triunfo de la República con el Presidente Juárez, la situación social quedó devastada con altos índices de pobreza, desempleo, escasez de alimentos y descapitalización de las pequeñas industrias, con la consiguiente elevación del índice de hechos delictivos, reestructurándose el sistema social, cuya autoridad era el gobernador del Distrito Federal, un Inspector General de Policía y la instalación de cuarteles al mando de comisarios.

A principio de este siglo, la ciudad contaba ya con 2,732 elementos de la policía tanto de a pie como montados quienes por primera vez contaron con un

inmueble destinado al servicio, cuya construcción concluyó en 1908 y actualmente lo ocupa el Museo de la Policía Preventiva y el Agrupamiento de Policía Transformación 2000.

2.4 PERIODO REVOLUCIONARIO (1910 Y 1917)

En la época de la revolución el ejército se hizo cargo de la seguridad pública, desaparece la gendarmería y muchos de sus miembros se enrolan en las fuerzas regulares y otros se incorporan a las filas revolucionarias.

Una vez restablecido el orden al amparo de la Constitución Política de 1917, se inició la reorganización de la policía con la expedición de la Ley de Organización del Distrito Federal a través de la que se confiere atribución al gobierno de la ciudad como mando de la policía por conducto del Inspector General de la Policía. Para 1922 la corporación estaba constituida por 1800 gendarmes de a pie y 750 montados y al año siguiente se incorporan mujeres al sistema policial por primera vez encargándoseles la vigilancia de parques y jardines.

2.5 EPOCA CONTEMPORANEA

En la década de los 20's, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, ya se concebía "unificar las corporaciones de policía, pretendiendo unidad de mando y acción; establecer la disciplina militar; hacer de la policía una carrera en la que se ascendiera por escalafón y autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves". (12)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial diciembre 3/28), contempló la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal (13) apoyada por Delegados, Subdelegados y Jefes de Dependencia entre los que se encontraba el Jefe de Policía. Diez años más tarde con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Ciudad quedó dividida en 12 Delegaciones, cada una con una Agencia del Ministerio público y una compañía de policía.

El 27 de marzo de 1939, surge el Servicio Secreto en sustitución del Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública, denominación del cuerpo de policía en la época y funcionaba bajo el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva. En él se señaló que correspondía al Presidente de la República el mando supremo de la corporación que estaba conformada por policías de a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciarias y bomberos.

En 1941 bajo la Presidencia de Manuel Avila Camacho se emite el decreto del 12 de diciembre a través del que se crea la Dirección general de Tránsito del Distrito Federal, cubriendo actividades de vigilancia y vialidad y al

(12) Manual Jurídico, Op. cit. página 22

(13) IDEM Pág. 22

inicio del siguiente año (enero 9/42) se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.

En 1971 la Policía del Distrito Federal inicia la prestación de un nuevo servicio a la comunidad, el de emergencia y rescate aéreo que con el tiempo se transformó en el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas, ERUM.

Es en 1984 que de conformidad con lo publicado en el Diario oficial de la Federación el 6 de julio que se publica el Reglamento para la Policía Preventiva del Distrito Federal, incorporándose al cuerpo de policía la Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial, al mando de la Secretaría General de protección y Vialidad nombre con el que se constituyó a la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal.

Así mismo, el Servicio Secreto también modificó su denominación por el de División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), publicado en el Diario Oficial del 25 de abril de 1985 abrogando el Reglamento de los Investigadores, detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado (vigente desde 1948).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 30 de Dic. de 1994) sustituye la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, por la Secretaría de Seguridad Pública que ejercerá las atribuciones y funciones que tenía aquella, salvo las de vialidad que pasan a la Secretaría de Transporte y Vialidad que es ahora 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.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma el Artículo 21 de la Constitución Política, para establecer en sus párrafos 5° y 6°, que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, Estados, el Distrito Federal y Municipios, que deberá llevarse a cabo de manera coordinada estableciendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Establece también este nuevo precepto que "las Instituciones Policiales se guiarán por los principios de legalidad, eficiencia profesionalismo y honradez". (14)

Es un hecho que el Estado ha enfrentado su responsabilidad jurídica efectuando las modificaciones legislativas que adaptan las disposiciones jurídicas a las necesidades sociales ya que estas disposiciones son esencialmente dinámicas y es preciso reformar la Constitución cuantas veces sea necesario buscando el perfeccionamiento de la convivencia social y el mejoramiento de las instituciones públicas del país.

(14) Manual Jurídico, Op. cit. pp. 31 y 32

CAPITULO TERCERO "MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD JURIDICA"

3. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los grandes movimientos sociales que en la Independencia, la Reforma y la Revolución hicieron honor a su vocación, supieron también convertir en preceptos constitucionales aquellos principios que, al garantizar el bienestar de los mexicanos, han contribuido a impulsar su desarrollo al amparo de la justicia.

A las llamadas garantías individuales, la Constitución de 1917 incorporó las garantías sociales, abriéndose así a los cauces para que nuestra nación emprendiera la gigantesca tarea de hacer congruente el progreso individual con el progreso colectivo.

Al derecho de ser libre, de trabajar en aquello que se quiera, a condición de que sea lícito, de tener acceso a la educación y a la cultura, de poder expresar cualquier idea ya fuese hablada o escrita, de asociarse y de reunirse pacíficamente, de transitar con libertad y de otras cosas más, se añadieron aquellos derechos que afirman la función social de la propiedad y del trabajo, como base para dar al proceso productivo un sentido humano, justiciero y retributor equitativo de la riqueza creada con esfuerzo de todos.

De estos derechos fundamentales se han derivado otros que igualmente lo son, como el derecho a la salud, de cuyo disfrute depende, tanto para el individuo como para la sociedad, el vivir una existencia digna y el desarrollarse de tal modo que la felicidad, el bienestar y la paz social puedan ser cabalmente alcanzados.

Ahora bien, la Seguridad Pública, entendida como la función exclusiva del Estado Mexicano que tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos, "es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública". (15)

Bajo este precepto, la Seguridad pública debe conciliar los derechos individuales y colectivos, ambos enmarcados en la Constitución Mexicana.

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 9a. Edición, 1997

considerada como una de las más avanzadas del mundo; así, en lo individual otorga derechos, especialmente de libertad, en sus manifestaciones varias y los medios para defenderlos frente al poder público. Como el hombre vive en sociedad, también lo protege cuando pertenece a un sector económicamente débil, frente a los que son más poderosos. Por eso la Constitución contiene garantías individuales y garantías sociales. Las primeras se encuentran establecidas especialmente en el Título Primero, Capítulo I, las segundas figuran sobre todo en los artículos 3°, 4°, 27° y 123°.

Se señala que se revisarán los preceptos legales que directamente conciernen a la función de Seguridad pública bajo un concepto globalizador.

3.1 LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO, DEFINICION Y ELEMENTOS

Diversas Acepciones del Concepto "Garantía".

Parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia.

El concepto "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridad o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de "garantía" en el derecho público y, especialmente, en el constitucional. La diversidad de definición sobre lo que debe entenderse por "garantía" obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o alto, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea al de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Suele hablarse, en efecto, de "garantías institucionales" como medio de protección de "ciertas instituciones" establecidos por la "regulación constitucional" para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria.

(16)

Jellinek clasifica las "garantías del derecho público" en garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, la dinámica de la sociedad; garantías políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de división de poderes; y jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales, de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios

(16) Paine, Thomas. "Los Derechos del hombre en la revolución Francesa", Edición de la Facultad de Derecho de México, Pág. 7, 1972.

para hacer efectivas las normas de derecho objetivo. (17)

El distinguido maestro Don Alfonso Noriega C., identifica a las garantías individuales con los llamados "derechos del hombre", sosteniendo que estas garantías "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social". (18)

Por su parte el profesor Ignacio Burgoa opina que no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano). Además, las garantías denominadas impropriamente "Individuales" no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus "derechos", sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto a tal, que se encuentre en la situación del gobernado.

Desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las "garantías individuales" implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por "derechos del Gobernado" frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, "garantía individual" y "derecho del Gobernado", se deduce de la gestión parlamentaria del Artículo primero de la Constitución de 1857.

Elementos, Conceptos y Naturaleza de las Garantías Individuales

La autolimitación, y por ende, las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establecen por todo el orden jurídico del Estado, independientemente de la índole jerárquica de las distintas normas que lo integran directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades.

En realidad, los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual están constituidos por el gobernado, por una parte, y las autoridades del Estado, por otra parte, puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo por dicho vínculo de derecho.

Así en la vida de cualquier estado, existen tres fundamentales tipos de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra o subordinación.

(17) Jellinek, Jorge. "Teoría General del Estado". Editorial Porrúa 1975, pp. 637 y ss.

(18) Noriega, C. Alfonso. "La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. Edición 1967 (UNAM-Coordinación de Humanidades, Pág. 111

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socioeconómico. En el primer caso, cuando están previstas y reguladas por las normas jurídicas, el conjunto de éstas constituye lo que suele denominarse "Derecho Privado"; y en el segundo, si las citadas normas las imponen y rigen, su agrupamiento integra lo que se llama "Derecho Social". En ambas hipótesis, los sujetos no son los órganos del Estado, pudiendo éstos ser, como también afirman simples particulares o entidades colectivas o los miembros individuales de las mismas.

Las relaciones de la supraordinación se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos; y si esta normación se consagra por el derecho positivo, la rama de éste que la instituya configura tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos.

En los dos tipos de relaciones mencionadas, siempre una situación igualitaria o de paridad formal entre sujetos (gobernados entre sí o autoridades entre sí). Las relaciones supra o sub-ordinación descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídica-política y sus órganos de autoridad, por un lado y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, unilateral, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio y coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretendía ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante fuerza pública, en detrimento de ella. La concurrencia de los tres elementos indicados forma la índole propia del acto autoritario o de gobierno, faltando cualquiera de ellos, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad. Cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan en el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas "garantías individuales". En consecuencia, éstas, se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro.

Sujetos

Por tanto, éste último tipo de relación en que se manifiesta la garantía individual está constituida por dos sujetos, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Concluyendo, las relaciones de coordinación son aquéllas que se entablan entre sujetos que, en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio. Por tanto, tales relaciones pueden existir entre dos o más personas físicas; éstas y las personas morales de derecho privado; entre unas y otras y las personas morales de derecho social; entre todas ellas entre sí y las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, e inclusive, entre las personas morales oficiales o de derecho público.

Las relaciones de supraordinación implican los vínculos que se forman entre dos o más sujetos colocados en la misma situación de imperio o soberanía, es decir, son las relaciones entre dos o más autoridades del estado y a propósito del ejercicio de sus respectivas funciones imperativas.

Las relaciones de supra o subordinación son las que se entablan entre los órganos del Estado, por una parte, y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra, los sujetos en cuya esfera jurídica operan tales actos, mismos que tienen como atributos distintivos, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, conceptos éstos de que ya hemos hablado. El sujeto dentro de cuya esfera va a operar el acto de autoridad emanando de un órgano del Estado, asume, por esta sola circunstancia, el carácter de "gobernado". por consiguiente, las relaciones de supra a subordinación son las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Por otra parte, dentro de la condición de "gobernado" como centro de imputación de las normas jurídicas que regulan las relaciones de supra o subordinación, se encuentran las personas físicas o individuales, las personas morales de derecho privado, las entidades de derecho social, y las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, puesto que todos estos sujetos son susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad.

Las relaciones de supra o subordinación están regidas primordial y fundamentalmente por los preceptos de nuestra Constitución que establecen el cauce normativo por donde debe desarrollarse la conducta o actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público o de la función imperativa o de autoridad.

Por "gobernado" o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operan o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de

indole unilateral, imperativa y coercitiva.

No solamente la titularidad de las garantías individuales, es decir, su subjetividad activa, corresponde a las personas físicas y a las morales de derecho privado, sino que se extiende a las personas morales de derecho social y aún a las de derecho público, ya que el concepto de "individuo" a que se refiere el Artículo Primero Constitucional equivale a la idea de "gobernado", o sea, al de sujeto físico o moral cuya esfera jurídica es susceptible de constituir el objeto total o parcial de actos de autoridad imputables a los órganos estatales.

Las garantías que con el título de "individuales" instituye nuestra Constitución propiamente se refieren a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado, la denominación "garantías individuales" se atribuye a las garantías que debe tener todo gobernado, no corresponde a la verdadera índole jurídica de éstas sólo se explica por un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad y que, por otra parte, ha sido objeto de críticas destructivas injustificadas provenientes de ideologías socialistas o colectivas que se sustentan en nuestro medio, considerando a la Constitución de 1917, en lo que respecta a la consagración de tales garantías, como un trasunto de regímenes político-sociales ya liquidados. Por tanto para evitar dichas críticas, es del todo indispensable que el nombre de "garantías individuales" se sustituya por el de garantías del gobernado, el cual se adecua con justeza a su verdadera titularidad subjetiva. (19)

Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual está integrado por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo. Estas son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder del imperio, siendo el Estado el sujeto pasivo mediato de la relación de derecho respectivo. Por ende, el gobernado, titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de ésta inmediata o directamente frente a las autoridades estatales y mediata e indirectamente frente al Estado.

El Objeto

La relación jurídica que existe entre los sujetos mencionados genera, para éstos derechos y obligaciones que tienen un contenido especial. en efecto, las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia,

(19) Burgoa Orihuea, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, México 12a. Edición, 1979, Pág. 175.

los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre gobernados y gobernantes o entre aquéllos y el Estado tienen como esfera de gravitación esas prerrogativas substanciales del ser humano.

Desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un derecho, esto es una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, (autoridad y estado) una obligación correlativa. Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente, consiste en una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la aludida relación, en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernada genera o implica ésta misma, tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público. Dicha potestad es un derecho, esto es, tiene el calificativo de jurídica, porque se impone al Estado y a sus autoridades, o sea, porque estos sujetos pasivos de la relación que implica la garantía individual están obligados a respetar su contenido, el cual, se distribuye por las prerrogativas fundamentales del ser humano.

La potestad de referencia es un derecho subjetivo, porque implica una facultad que la ley (en este caso la Constitución) otorga a sujeto activo (gobernado) para reclamar al sujeto pasivo (autoridades y Estado) determinadas exigencias, o ciertas obligaciones.

Finalmente, la multicitada potestad es un derecho subjetivo público, porque se hace valer frente a un sujeto pasivo de esta índole, como son las autoridades estatales y el Estado mismo.

Respecto al concepto de la garantía individual el distinguido profesor Ignacio Burgoa señala que este concepto se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Relación jurídica de supra o subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho Público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistentes en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental. (20)

3.2 LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA

Concepto y naturaleza de la garantía individual, la garantía social también se revela como una relación jurídica. Los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen, las garantías sociales, son por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica. De lo anterior se deduce, pues, que esta relación jurídica sólo se entabla entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo (capital por un lado y trabajo por el otro). A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales mientras que la primera puede establecerse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado, como ya se dijo.

Sujetos

Los sujetos de la relación jurídica en que traduce la garantía social están constituidos, desde el punto de vista activo por las clases sociales desvalidas, es decir, carente de los medios de producción, en una palabra, por la clase trabajadora y desde el punto de vista pasivo, por aquel grupo social detentador de los medios de producción o capitalista, o sea, por aquél que en la producción interviene, no con su labor personal, sino mediante la utilización de bienes de que es poseedor o propietario.

Genéricamente la garantía social se concibe como una relación jurídica entre dos grupos sociales y económicos distintos, el trabajador y el capitalista, particularmente se traduce en aquel vínculo de derecho que se entabla entre un trabajador individualmente considerado y un capitalista o empresario bajo el mismo aspecto.

Objeto

Como toda relación jurídica, la garantía social implica la existencia de derecho y obligaciones para sus sujetos. Dada la naturaleza de la garantía

(20) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, México 12a. Edición, 1979, Pág. 185.

social, que consiste en que ésta es una medida jurídica de preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular (bajo el concepto económico de tales), los derechos que de la relación jurídica respectiva se derivan se originan a favor de los mencionados sujetos activos y así el Artículo 123° Constitucional es el precepto que más relevantemente contiene garantías sociales.

El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraña la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular (trabajador y patrón).

Situación y Función del Estado en Relación con las Garantías Sociales

Traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos que, respecto del Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de gobernados éste y éstas, intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ella se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la Ley (Junta de Conciliación y Arbitraje y Secretaría del Trabajo, entre otras) vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales.

Concluyendo, la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.

Las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante otra clase social más pudiente, materialmente hablando, y sus miembros singulares. por tal motivo, la

titularidad de las garantías sociales es mucho más restringida, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares, que estén colocados en una cierta situación jurídica y económica.

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento (Artículo 16°).

No podrá librarse Orden de Aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sanción cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes cuando se trate de delitos graves así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; éste plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un Acta Circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la Entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. la autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y limitantes previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. (21)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Durante siglos, el capricho del gobernante fue la medida de las molestias causadas a los particulares. En otras épocas bastaba la simple orden verbal de alguna autoridad para perturbar e incluso encarcelar a las personas, sin existir ningún motivo fundado. Los atentados a la familia, las violaciones de domicilios, las agresiones a las posesiones, sin haber una causa legítima, se sucedieron por mucho tiempo.

Con el fin de evitar el abuso del poder público, la Constitución de 1917 recogió y ratificó algunas de las disposiciones establecidas por las anteriores - Decreto Constitucional de Apatzingán y las Constituciones de 1824 y 1857- e introdujo otras que pueden considerarse verdaderos triunfos de la Revolución Mexicana.

(21) Dicho criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia número 239 y su segunda relacionada, visibles en las páginas 512 y 513 respectivamente del Tomo I, novena época, del Semanario Judicial de la Federación que a la letra señala: "Autoridades.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".

La garantía consignada en la primera parte de este Artículo, así como las que establece el 14° son base sobre la que descansa el procedimiento judicial protector de los derechos del hombre (juicio de amparo). Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias en las personas, a sus familias, papeles y posesiones, si no es con orden escrita, fundada y motivada en una disposición legal y expedida por una autoridad que de acuerdo con una ley en vigor tenga facultades expresas para realizar esos actos.

La segunda parte de esa disposición ordena que sólo la autoridad judicial puede librar orden de aprehensión o detención, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

A) Que haya una denuncia, acusación o querrela respecto a un hecho que la ley sancione con pena de prisión.

Se llama denuncia al hecho de poner en conocimiento del Ministerio Público la realización de actos que al parecer involucren la comisión de un delito en el que la sociedad o el interés social resulten afectados (delitos que se persiguen de oficio), y por eso, aún cuando el denunciante quiera retirar la denuncia, no puede hacerlo. La acusación consiste en el cargo o cargos que alguien hace contra determinada persona en concreto, responsabilizándola de la comisión de un acto que puede o no ser delictuoso. La querrela es poner en conocimiento de la autoridad competente un hecho posiblemente delictuoso que sólo daña a intereses privados; por eso los ofendidos pueden otorgar el perdón a los responsables en cualquier momento del proceso penal.

B) Denuncia, acusación o querrela deben estar apoyados por declaraciones de personas dignas de todo crédito o por otros datos que lleven al juzgador al convencimiento de la probable responsabilidad del sujeto autor de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad, y

C) Que el delito que se atribuye al presunto responsable se castigue con la pena de prisión.

Estas reglas tienen un caso de excepción: cuando alguien es sorprendido en el momento de cometer un delito, esto es, infraganti, cualquier persona puede detener al infractor y ponerlo de inmediato en manos de la autoridad.

Todas estas exigencias de nuestra máxima ley tienden a otorgar garantías a la persona humana de que no serán vulnerados sus derechos, sino en los casos en que haya elementos suficientes para proceder a su detención, pues sin duda los diputados constituyentes estimaron preferiblemente que un delincuente estuviera en libertad a que la perdiera un inocente.

En la tercera parte del Artículo se prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda dictar una orden para detener a una persona, pero deben cumplirse las siguientes condiciones:

- A) Que se trate de casos urgentes en los que no sea posible realizar los trámites normales para que se dicte la orden por una autoridad judicial;
- B) Que sean delitos que se persigan de oficio;
- C) Que no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y
- D) Que se ponga al detenido de inmediato o a la brevedad posible a disposición de la autoridad judicial para que ésta siga el procedimiento.

Debe responsabilizarse a la autoridad administrativa del procedimiento que siga en tales casos.

Las últimas disposiciones de carácter penal que contiene este Artículo, se refieren a las ordenes de cateo. El cateo consiste en el acto de penetrar en un domicilio, con o sin el consentimiento de sus ocupantes, a fin de localizar a alguna persona o cosa relacionada con la comisión de un delito. Una orden de cateo debe reunir las siguientes formalidades: ser dictada por un juez, constar por escrito, precisar el lugar objeto de la inspección y la persona o cosas que se buscan. Al concluir la diligencia se levantará un acta en la que se asienten todos los datos que el propio precepto constitucional exige.

La autoridad administrativa está facultada para entrar en un domicilio sólo con el objeto de comprobar que se han cumplido los reglamentos de policía o sanitarios, o para revisar libros y papeles en asuntos de orden fiscal. En este caso deben cumplirse las formalidades del cateo. (22)

También establece esta disposición la inviolabilidad de la correspondencia, cuando se utilice el servicio público de correos.

Es decir, prohíbe a las autoridades y a todas las personas en general registrar, censurar o interceptar la correspondencia depositada en las oficinas de correos (estafetas). La inviolabilidad de la correspondencia implica el reconocimiento de una personal intimidad de los hombres en la que nadie tiene derecho a penetrar, si no es con el expreso conocimiento de quien la manifiesta, y protege tanto al que la envía como al que la recibe.

El último párrafo de este Artículo contiene una doble reglamentación según el país se halle en paz, o por el contrario tenga alterada la normalidad por un estado de guerra, civil o extranjera.

(22) Este Artículo se adicionó con los dos últimos párrafos, en virtud de reformas publicadas en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983. Anteriormente esos párrafos eran el texto de los Artículos 25* y 26*

En el primer caso, se garantiza la inviolabilidad del domicilio, ya que los militares no pueden alojarse forzosamente en las casas de los particulares ni tampoco exigir a los gobernados ninguna clase de prestación o servicio. Esta disposición se relaciona con el Artículo 129° constitucional, que dispone; "ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar" y con el 13° cuando dice: "los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército", pues el llamado fuero de guerra se aplica exclusivamente a los militares.

Los anteriores preceptos señalan con toda precisión las facultades de los militares, y limitan la función del Ejército y de los demás institutos armados a la finalidad que les es propia: defender la soberanía nacional contra cualquier ataque violento y mantener la paz y el orden dentro de nuestra vida institucional.

En el segundo caso, es decir, cuando la nación se encuentre en guerra, se otorga a los militares derecho para exigir en forma gratuita y obligatoria, determinadas prestaciones de los civiles, pero tales prestaciones no deben ser arbitrarias, o sea, no son facultades absolutas que puedan ser ejercidas caprichosamente por quienes tienen la fuerza, sino que deben apoyarse en las disposiciones que se dicten (ley marcial), esto es, siempre la autoridad aún en los casos más graves, debe estar limitada en el ejercicio de su poder por el derecho.

Artículo 21°.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El párrafo inicial de este Artículo podemos dividirlo en tres partes: la primera, se refiere a la exclusiva facultad judicial para imponer penas; la segunda, regula las funciones del Ministerio Público, y la tercera, señala la competencia de las autoridades administrativas en materia de sanciones.

I) Se establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Tal precepto proviene, casi sin modificaciones, de la Constitución de 1857, la cual otorgó a los jueces la facultad de imponer penas por los delitos previamente reconocidos como tales por la ley. En esta forma quedó prohibido que autoridades distintas a la judicial pudieran hacerlo.

II) De modo exacto define las atribuciones del Ministerio Público, institución cuyos orígenes se encuentran en Francia y España, pero que en México adquirió caracteres propios. En efecto, una de las aportaciones del Constituyente de 1917, al mundo jurídico, fue la especial estructura que dio a tal organismo.

Hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas para los delitos, sino de investigar éstos. Así el juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de la policía judicial, pues intervenía directamente en la investigación de los hechos delictuosos.

En esa época se podían presentar las denuncias directamente al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato, sin que el Ministerio Público le hiciera petición alguna. En tales condiciones aquél ejercía un poder casi ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas, y procesar y juzgar a los acusados.

Contra este injusto sistema se alzó entre todas las voces la de Venustiano Carranza, el cual consciente de la trascendencia de la novedad que proponía, asentó en la exposición de motivos del proyecto que presentó a la Asamblea, las siguientes palabras: "...pero la reforma no se detiene ahí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adaptación ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél tiene un carácter decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo

que sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones ni la barrera misma que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas sin más mérito que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el Artículo 16°, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo Artículo exige...".

Fue así como cambió radicalmente el sistema que hasta entonces había imperado: en adelante el titular de la función investigadora sería el Ministerio Público. De este modo, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que probablemente pueda constituir un delito, le corresponde llevar a cabo la investigación y si procede, ejercer la acción penal ante el juez competente.

III) Por último, se indica con precisión que la autoridad administrativa sólo puede sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Por reformas publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983 se consagró un principio de justicia igualitaria. En efecto, anteriormente las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía se sancionaban con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero cuando el infractor no pagaba la multa -generalmente por falta de recursos- se le permutaba por arresto que no podía exceder a quince días. Como sólo los más pobres llegaban a sufrir hasta quince días de cárcel por no pagar la multa, y esto en sí no era justo, el Constituyente Permanente redujo el tiempo del arresto a un máximo de treinta y seis horas.

Así mismo, y también en atención a las realidades de nuestro pueblo e inspirado en principios de justicia igualitaria, se estableció que las multas impuestas a trabajadores no excederán de un día de su jornal y cuando se trate de no asalariados no será mayor de la cantidad que perciban en promedio por un día de labor.

Todo lo anterior, está inspirado en un recto sentido de justicia que obliga a no tratar igual a los que realmente, por su condición social, económica y cultural, no lo son.

Vale decir, sin temor a exagerar, que uno de los preceptos que transformaron radicalmente el antiguo y vicioso sistema judicial del régimen anterior, fue precisamente éste.

En lo relativo a los tres últimos párrafos, se adicionaron al numeral señalado, a fin de no excluir a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con la seguridad pública, con el propósito de lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr esa seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada.

Artículo 29°.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Cierra el capítulo primero de la Constitución este precepto que regula las condiciones que deben anteceder a la suspensión parcial o total de las garantías humanas, ya sea en una parte del país o en toda la República.

En circunstancias normales, cuando existen paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional no se presenta conflicto entre las garantías individuales y el interés social o público, ya que la Constitución establece su equilibrio.

Por el contrario, en tiempos anormales, en situaciones de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia misma de la nación, cuando ese desequilibrio surge, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, sino que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta en tanto se restablezca el orden y

la paz. Aún en este caso extraordinario, la Constitución fija condiciones que, en última instancia, también se traducen en garantías individuales, pues la suspensión debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un solo individuo.

Cuando se suspenden las garantías individuales, el Poder Legislativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo, (Artículo 49° Constitucional) a fin de que dicte las disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar, rápida y fácilmente la situación: tal acto sólo supone una excepción transitoria al principio de la división de poderes, esencial en nuestro régimen político.

Hasta fecha reciente, este precepto solicitaba del Presidente, para el caso de suspensión de garantías que lo hiciera "de acuerdo con el consejo de ministros", además requiriendo la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, según fuera el caso. A partir del 21 de abril de 1981 se suprimió lo relativo al consejo de ministros ya que nuestro régimen no es parlamentario, no hay "ministros", sino secretarios del despacho (Artículos 90° y 91° de la Constitución) y, por ende, no tiene porque existir un "Consejo de Ministros".

3.3 FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I) Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II) Nombrar y remover a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III) Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado;
- IV) Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- V) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, con apego a las leyes;
- VI) Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;

VII) Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del Artículo 76°;

VIII) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX) Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X) Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV) Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV) Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI) Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII) (Derogada);

XVIII) Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX) (Derogada);

XX) Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

La facultad y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal se hallan fundadas en diversos Artículos de la Constitución, pues su actividad como la de todos los funcionarios, está sujeta a reglas del derecho.

Esta disposición enumera y otorga base legal a muchas de las funciones y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República, las que se pueden clasificar así:

I) Facultades de carácter general. Son las que establece la fracción I, y consisten en:

A) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada y

B) Ejecutar las leyes, o sea, convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político y cultural. Para llevar a cabo esta labor, se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo. Además, se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

II) Facultades para extender nombramientos, previstas en las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII, las que ejerce:

A) Libremente al designar Secretario del Despacho, Procurador General de la República y Jefe del Departamento del Distrito Federal, entre otros, pues como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación;

B) Con aprobación del Senado: Agentes Diplomáticos, Ministros y Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte. En los recesos de las Cámaras la ratificación corresponde a la Comisión Permanente, y

C) De acuerdo con la ley reglamentaria, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidos en la fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones aplicables.

III) Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la Nación.

La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando, y este la Constitución lo otorga al Jefe del Estado Mexicano, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso, las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del Ejército, la Marina de Guerra, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacionales.

IV) Facultades en materia de política internacional. El Presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado mexicano y dirige las relaciones internacionales. A él le corresponde designar con aprobación del Senado a los Embajadores, Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Así mismo, recibe las "Cartas Credenciales", es decir, los nombramientos de los representantes diplomáticos extranjeros expedidos por sus Jefes de Estado.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X de este Artículo 89°. Importantes modificaciones contiene la nueva fracción:

A) Otorga expresamente la dirección de la política exterior al Presidente de la República.

B) Los tratados que celebre deben someterse a la aprobación del Senado y no, como indebidamente lo señalaba la fracción reformada, al "Congreso Federal". Con esto se armoniza la nueva fracción con lo prescrito en la fracción I del Artículo 76° y en el Artículo 133° que, adecuadamente, otorgan la aprobación de tratados exclusivamente al Senado de la República.

C) Se establece para el titular del Poder Ejecutivo la obligación de conducir la política exterior de conformidad con los siguientes siete principios fundamentales: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los anteriores fundamentales principios son una consecuencia del devenir histórico interno de México y de su actuar internacional. La autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias, fueron resultados directos de la independencia y del severo y viril rechazo que efectuaron Benito Juárez en el siglo pasado y Venustiano Carranza en el presente, ante las injustas intervenciones extranjeras que sufrió México. Los demás principios representan las tesis reiteradamente expuestas y defendidas por México en todos los foros internacionales. En resumen, los principios expresamente enumerados en la nueva fracción X, constituyen una clara síntesis de la historia pasada y presente de la política exterior.

También está a cargo del Presidente de la República solicitar del Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a países extranjeros.

Para que México pueda estar en guerra con otra nación se requiere, constitucionalmente, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- A) Que lo solicite al Congreso de la Unión el Presidente de la República, única persona autorizada para ello;
 - B) Que se expida una ley del Congreso para tal efecto, y
 - C) Que conste la declaratoria del Congreso en esa ley y que posteriormente, y con apoyo en la misma, el Presidente de la República la declare en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.
- V) Otras facultades del Ejecutivo son:
- A) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento de un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos (fracción XI);
 - B) El Ejecutivo -bajo cuyo mando se encuentra la fuerza pública- debe prestar al Poder Judicial -que carece de ella- ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y ordenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas (fracción XII);
 - C) Como el interés nacional siempre debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XIII estipula facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los Estados en perjuicio del pacto federal.
 - D) La fracción XIV es de contenido altamente humano; en ella se faculta al Presidente de la República para conceder indultos, es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los Tribunales Federales y a los que, por resolución irrevocable, fueron hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal.

Existen dos clases de indulto: el necesario y el otorgado por gracia. El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad. También opera automáticamente el indulto necesario en el caso de vigencia de una nueva ley, que no considera delictuoso el hecho u omisión que sí estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo

fue sentenciado.

La segunda clase de indulto, el otorgado por gracia, es resultado de otro punto de vista, también de carácter jurídico y no simplemente, como ocurrió en épocas pasadas, producto de la libre voluntad de un soberano o de un tribunal ansioso de obtener popularidad.

La justificación jurídica del indulto radica en el hecho de que la aplicación de una ley penal, por medio de un proceso concluido en una sentencia definitiva, tiene por objeto la salvaguarda de intereses individuales sociales y nacionales, más cuando resulta que el sentenciado tiene méritos bastantes por servicios prestados a la nación, o le beneficien circunstancias de edad o de conducta o bien por la misma índole del delito cometido, se considera que ha cesado su peligrosidad, queda a la decisión del ejecutivo indultarlo, si así conviniera finalmente a la seguridad y a la tranquilidad pública.

En lo relativo al indulto, es inolvidable la actitud ejemplar del Presidente Juárez, quien resistió presiones de toda índole para que otorgara el perdón de la vida de Maximiliano, Miramón y Mejía. En este caso, la resolución de que la sentencia fuera cumplida tenía el enorme valor de una firme advertencia para quienes en el futuro intentaran, siendo extranjeros intervenir en México o siendo mexicanos, traicionar a la patria, y

B) También le corresponde, de acuerdo con las leyes respectivas, conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar al esfuerzo individual realizado (fracción XV).

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. 1

En la época reciente, de 1987 a la fecha, en el Distrito Federal se ha configurado un nuevo orden, especialmente jurídico empezando con la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la reforma política a través de la integración, regulación y administración de nuevas figuras institucionales en el orden del gobierno, influido por órganos federales y los llamados locales y concluyendo con la ratificación de un nuevo marco sobretodo de mayor participación democrática hacia 1996.

1 Deberá tomarse en cuenta lo señalado en los Artículos 12° y 13° Transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone: "12°. Continuarán bajo jurisdicción Federal los inmuebles sitios en el D.F., que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes"
"13°. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el DF se continuarán aplicando hasta en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deberán sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto"

3.4 AUTORIDADES LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL

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 señale esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe del 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.

El tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerá la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

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.
- B) Corresponde al Presidente Constitucional 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 financiamiento 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.

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

Base primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I) Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los Artículos 41°, 60° y 99° de esta Constitución:

II) Los requisitos para ser Diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser Diputado Federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los Artículos 51°, 59°, 61°, 62°, 64° y 77°, fracción IV de esta Constitución;

III) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV) Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

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

A) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación.

B) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la Ley de Ingresos, no podrá incorporarse montos de endeudamientos superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye al 30 de noviembre, con excepción en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y le enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables la Hacienda Pública del Distrito Federal en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso C) de la fracción IV del Artículo 115° de esta Constitución;

C) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la contaduría mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del Artículo 74°, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud de Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

D) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

E) Expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública; la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

F) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos B) al I) de la fracción IV del Artículo 116° de esta Constitución. En estas elecciones solo

podrán participar los partidos políticos con registro nacional. 1

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; 2

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;

J) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

K) Regular la presentación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados rastros y abasto, y cementerios;

L) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del Artículo 3° de esta Constitución;

M) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

N) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

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

1 Deberá tomarse en cuenta lo señalado en el Artículo octavo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone: OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso I) de la fracción V del apartado C del Artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1° de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2 Deberá tomarse en cuenta lo señalado en el Artículo decimoprimer transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone: "DECIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia Civil y Penal para el Distrito Federal, entrará en vigor el 1° de enero de 1999".

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

Base segunda.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I) Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno entre los que deberán estar: ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección; y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación entre otro ámbito territorial. 1

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto;

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;

1 Deberá tomarse en cuenta lo señalado en los artículos séptimo, octavo y noveno transitorios del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que disponen: "SEPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el 4 de diciembre del año 2000".

"OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del Artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

"NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado e) del Artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si ya hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación".

B) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa la exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

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 servidores públicos de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

F) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

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.

Así mismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma directa, universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley. 1

Base cuarta.- respecto al tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

1 Deberá tomarse en cuenta lo señalado en el Artículo décimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996 que dispone: "DECIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del Apartado del Artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberá ponerse en vigor el 1º de enero del año 2000. en 1997, se elegirán en forma indirecta en los términos que señale la ley".

I) Para ser magistrado del tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título 4° de esta Constitución.

II) La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estará a cargo del Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, que también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados por un nuevo período.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III) Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el Artículo 100° de esta Constitución.

IV) Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V) Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y las sanciones previstos en el Artículo 101° de esta Constitución;

VI) El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuestos de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Base quinta.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinará las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D) El Ministerio Público en el distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

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.

F) La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser prestada por la mitad de los miembros de la Cámara de senadores o de la Comisión Permanente en su cargo.

G) Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo en la fracción VI del Artículo 115°, de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

A) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer

párrafo de este apartado;

B) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

C) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H) Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por el Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

En el sistema federal existen, al mismo tiempo, dos competencias: la nacional y la estatal. Cada una tiene sus propias atribuciones y funciones; las de los poderes federales se hallan consignadas en la Constitución General.

Sin embargo, en situaciones anormales, puede la Federación intervenir en los Estados miembros. Esta disposición se refiere a dos de esos casos:

1° Cuando un Estado fuere invadido por una potencia extranjera, la Federación tiene el derecho y el deber de acudir en la defensa de su territorio, que es una parte del nacional.

2° Si uno de los Estados sufre un grave trastorno interior, también puede intervenir la Federación para restablecer el orden. En este supuesto se requiere que la legislatura local o el gobernador, en su caso, soliciten tal ayuda.¹

En este sentido, el Senado en corresponsabilidad con el Ejecutivo deberá resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos lo solicite o se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado.

¹ Artículo 76 fracción VI de la Constitución que a la letra dice: "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, en este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

Artículo 129°.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependen inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Debe relacionarse el texto de este Artículo, que señala límites al ejercicio de la autoridad militar, con la garantía individual consignada en el 16° (último párrafo), ambos preceptos tienden a evitar que los miembros de los diversos cuerpos armados, con la fuerza material a su disposición, la usen más allá de las facultades especialmente establecidas en las leyes, las cuales señalan los fines propios a la naturaleza misma de la institución militar: guardar al orden y la paz en el interior de la República y defenderla de cualquier agresión extranjera.

Es pertinente recordar que en México el poder militar está sometido al civil, pues su jefe supremo es el Presidente de la República y compete reglamentar su funcionamiento al Congreso de la Unión.¹

3.5 LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En julio de 1993 se emitió esta ley, a través de la que se preceptúa como principio normativo de los cuerpos de seguridad pública, al servicio de la comunidad, la disciplina así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad. De su contenido se destacan los siguientes numerales:

Artículo 2°.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

¹ Comentarios al Artículo de la Constitución, Mexicano: "Esta es tu Constitución" Grupo Editorial Miguel A. Porrúa, por los Juristas: Rebaza Emilio y Caballero Gloria, 8a. Edición, LV Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993.

Artículo 11°.- El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Artículo 12°.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implantación del programa.

Artículo 13°.- El Programa deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se sujetará a las previsiones contenidas en el mismo y contendrá entre otros, los siguientes puntos:

- I. El diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal.
- II. Los objetivos específicos a alcanzar;
- III. Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;
- IV. Los subprogramas específicos incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquéllas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales, y
- V. Las unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del Programa el Departamento y la Procuraduría llevará a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se consideran también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

Artículo 16.- El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariable en su actuación.

3.6 PROGRAMA DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

(25) Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, Nov. 28/95, página 26.

(26) IDEM

En atención a la demanda social en el sentido de obtener respuesta oportuna de parte de la autoridad en la salvaguarda de la integridad personal y patrimonial y dado que se requiere eficiencia y eficacia de parte de los órganos del Estado encargados de prestar el servicio de seguridad pública, nace este Programa.

La base para su elaboración fue la consideración de los destinos típicos en torno a las necesidades comunitarias, opiniones de la ciudadanía, las demandas más frecuentes de los diferentes sectores sociales, así como las recomendaciones expedidas por los representantes populares.

El programa tiene como punto de partida el reconocimiento de que "la delincuencia es un problema que se ha agudizado y complicado y que su combate requiere de acciones enérgicas y firmes apegadas estrictamente a Derecho y respetuosa de las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución". (25)

El mencionado programa tiene como objetivo general "alcanzar una ciudad segura en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades el orden y la paz pública, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal". (26)

Como objetivos específicos se plantean los siguientes:

1. Intensificar la vigilancia en la Ciudad de México.
2. Fortalecer los sistemas de Justicia cívica.
3. Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta.
4. Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública.
5. Fortalecer la Coordinación entre las instituciones policiales.
6. Preservar el respeto a los derechos humanos.
7. Abatir la impunidad y corrupción de los cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal.
8. Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de Seguridad Pública.
9. Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública.

(25) Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, Nov. 28/95, página 26.

(26) IDEM

10. Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

Cabe señalar que en diciembre de 1994, se incorpora en el texto de nuestra Constitución la materia de Seguridad Pública y para el periodo 1995-2000, se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo un programa sectorial de Procuración de Justicia, para el Distrito Federal, a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el que se establecen las estrategias y líneas de acción para el Ministerio Público y sus auxiliares quienes tienen como encomienda el combate a la impunidad mediante la investigación y persecución de los delitos cometidos, base de la seguridad pública.

3.7 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

Para 1994 ya se contemplaba que la problemática de Seguridad Pública tendría que atenderse integral y coordinadamente por distintas instancias con base en cuyo ámbito de competencia estuvieran involucradas y así, en diciembre de 1994 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, decretándose el 11 de diciembre de 1995 la ley que nos ocupa.

De su articulado se destaca lo siguiente:

Artículo 3°.- Conforme al Artículo 21° Constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

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

Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá.
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 18.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los Municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada Entidad Federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacional o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realiza y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

El contenido de esta ley despertó incertidumbre en los miembros de la LVI Legislatura, quienes promovieron acción de inconstitucionalidad por la violación a los artículos 21° y 129° de la Constitución.

En relación al Artículo 21°, los actores expresaron conceptos de invalidez, los que se resumen como se indica:

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la pretensión y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conducta antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que introduzcan el respeto a la legalidad. La

función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deberá contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley. Resulta evidente que no es posible apreciar el último párrafo del Artículo 21° antes señalado en forma aislada, sino que el mismo tiene concordancia con el penúltimo, que remite la función de Seguridad Pública a las Instituciones Policiales y obviamente a quien les corresponde la dirección de estas. Coincide lo anterior con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, presentando en diciembre de 1994, al reformar el Artículo 21° de nuestra Carta Magna, que en su párrafo final reza "la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública". La reforma en comento, no puede desvincularse de la fundamentación del propio dictamen que le dio origen, transcribiendo algunos párrafos considerativos de ello: "El combate a la delincuencia en la preservación del Estado de Derecho, requiere de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado Mexicano en su integridad, con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el Artículo 115° Constitucional otorga a los municipios en materia de seguridad pública, las reformas al Artículo 21° en estudio, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los ambientes de la República Mexicana. La idea general y nacional de la seguridad pública se sustenta en el establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven a la detención de delincuentes organizados que actúen en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policiacos. Para contar con policías profesionales para que den respuestas a las demandas de la sociedad y cumplan con la legalidad, honradez y eficiencia requeridos por la norma constitucional propuesta, es menester preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública para que puedan iniciar con dignidad y limpieza la carrera policial, a cambio, deberán recibir un salario digno y el reconocimiento de la sociedad". Los argumentos anteriores otorgan la certidumbre de lo manifestado en este concepto, que siendo el problema de seguridad pública una cuestión total, debe ponerse especial atención, encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas, para ello resulta menester la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella, pero sin que contemple dentro de estas funciones ni a la Secretaría de la Defensa Nacional ni a la Secretaría de Marina. Razón por la cual su incursión dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública carece de justificación y sustento, siendo, sin embargo, el participar ambas entidades a través de sus titulares contrario al espíritu del Artículo constitucional señalado al establecer que se refiere a la coordinación

de cuerpos policiacos o autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos y, en consecuencia, la inclusión de dos instituciones cuyos objetivos son diversos, se conforma una amalgama confusa, que se pudiese calificar de riesgosa y eficientemente al margen del precepto fundamental multicitado.

Por lo que hace al Artículo 129° el planteamiento fue el siguiente:

De conformidad con este numeral, nuestra Constitución expresamente establece la prohibición en tiempo de paz para la milicia, de hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no sea el de la disciplina militar, este texto, tiene su origen en la Constitución de 1857, de la cual es considerado el padre de la misma Don Ponciano Arriaga, quien emitió, sobre el particular, un voto sobre el que bien vale la pena transcribir alguna de sus ideas: "...lo que en mi concepto han requerido los señores que hicieron la adición de que se trata, es la abolición de esas comandancias fijas, perpetuas, inamovibles y una precisamente en cada Estado como empleo necesario constituido e inherente a la demarcación política, comandancias que no han sido ni son más que rivales de la autoridades de los Estados, que toman parte muy directa en los asuntos civiles, políticos y administrativos; que deliberan y mandan, no ya en asuntos de justicia sino también de hacienda, de paz, de seguridad pública; que ejerciendo de hecho otras facultades y atribuciones que de derecho no pertenecen sino a las autoridades políticas o civiles, ya sean de los Estados o del gobierno federal, han dado margen a todas las querellas y condiciones, a todas las disputas y discordias que tantas veces han perturbado, no solamente la buena armonía que debe reinar entre todos los funcionarios públicos, sino también el régimen legal y hasta la paz pública...", "...cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos, en fin, gobernar la sociedad, son atribuciones de la sociedad que obra a nombre de la ley; la ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina y obediencia que es su primitiva ley...". No podemos ignorar que los tiempos en que fue motivo de debate el Artículo 129° en comento, son diferentes a los actuales, y sin embargo los principios han prevalecido, precisamente para el efecto de que cada institución actúe en el ámbito de su respectiva competencia, sin intromisiones en asuntos que le son ajenos. Bajo esas condiciones, le corresponde a la autoridad civil lo concerniente a lo relativo a la seguridad pública, no estando obviamente contemplada como tal la milicia. Así se establece por el legislador cuando se aprueba el Artículo 129° de acuerdo a la claridad de los conceptos del ilustre tribuno citado, careciendo inclusive de facultades los militares para participar como miembros integrantes de un consejo de la envergadura como el que se establece en el Artículo 12° ahora impugnado. La pretensión buscada por el precepto constitucional es mantener un justo equilibrio entre la autoridad civil y la militar, con el fin de armonizar la

convivencia social, evitando la influencia nociva entre ambos, pues mientras una debe de estar preparada para defender a la Nación, la otra la integridad de las personas, ahora bien, la ley secundaria con la evidente violación de estos principios fundamentales, las une indebidamente en un organismo cuya competencia es exclusiva de la autoridad civil.

La Secretaría de Gobierno refuto los planteamientos de los miembros de la LVI Legislatura mediante amplia explicación de la que únicamente se menciona un extracto.

"Es indudable que en la actualidad los problemas de seguridad pública han rebasado los límites a los que tradicionalmente se encontraban sujetos, su complejidad es creciente e involucra cada vez un número mayor de factores y recursos en su manifestación. Las conductas antijurídicas no conocen fronteras temporales ni territoriales, ni respetan las competencias codificadas para cada uno de los órganos estatales, motivos por los que el Derecho ha tomado las acciones necesarias para fundamentar y legitimar la lucha por abatir la problemática actual en materia de seguridad pública.

El enfoque tradicional repetido una y otra vez, en muchas ocasiones por mera inercia y sin reflexión alguna, ha sido el de identifica el problema de la seguridad pública como cuestión meramente policial; sin embargo, la seguridad pública como función del Estado debe enfrentar ante todo, un fenómeno social altamente complejos. Los elementos que se conjugan para el éxito o fracaso de una política pública de seguridad no se encuadran en un solo ámbito de interacción social y es que esta función del Estado no es el resultado solamente de factores causales existentes hacia el interior de las instituciones responsables. Todo fenómeno que se considera como consecuencia de una dinámica social es, por definición, multidimensional".

Como resultado de las discusiones, la Suprema Corte de Justicia resolvió el reconocimiento de la validez constitucional de la fracción III y IV del Artículo 12° de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.8 COMITES DELEGACIONALES DE SEGURIDAD PUBLICA

La creación de estos comités (27) fue resultado de la consideración del Estado en el sentido de que el problema de la seguridad pública se había agudizado en perjuicio de la sociedad y se requerían acciones inmediatas que mejoran los mecanismos de operación, coordinación, supervisión y control.

(27) Acuerdo por el que se crean los Comités Delegacionales de Seguridad Pública D.O. ag. 22/88 páginas 50-52.

Dando que el Distrito Federal es la entidad jurídico política más diversificada del país en su contexto urbano, con el mayor número de habitantes, es indispensable la implementación de órganos de consulta para la captación de la necesidad colectiva, en materia de seguridad, base para la elaboración de programas específicos en cada Delegación los que funcionarán bajo los aspectos fundamentales siguientes:

Primero.- Se crean los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, como órganos de consulta de las Delegaciones en materia de seguridad pública, cada uno de los cuales se integrará por:

- I) El Delegado correspondiente, quien lo presidirá, y no podrá delegar dicha función;
- II) Los Jefes de Sector de la Policía, adscritos a la Delegación respectiva;
- III) El Presidente de la Junta de Vecinos, quien fungirá como Secretario;
- IV) Los Presidentes de las Asociaciones de Residentes, quien fungirán como vocales, y
- V) A invitación del delegado, también formarán parte del Comité respectivo, el Subdirector de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal correspondiente.

Cada Comité Delegacional sesionará por lo menos una vez al mes y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos, y deberán expedir su propio Manual de Operación que establecerá las funciones de sus miembros, así como las reglas a que se sujetarán las convocatorias quórum, suplencias y demás aspectos relativos a sus sesiones.

El Manual se publicará en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Tercero.- A la Secretaría General de Protección y Vialidad le corresponderá normar, vigilar y diseñar las políticas generales en materia de seguridad pública; así como la administración de los recursos humanos, financieros y materiales para la consecución de estos fines.

3.9 PARTICIPACION DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS COMITES DELEGACIONALES DE SEGURIDAD PUBLICA

Considerando que reiteradamente se continuaban presentando demandas de la población exigiendo al gobierno una mejora significativa en materia de seguridad, se suscribió el acuerdo mediante el que el Procurador

General de Justicia del Distrito Federal habría de participar en los Comités Delegacionales (28), a través de los representantes de las áreas del Ministerio Público y Policía Judicial; Servicios a la Ciudadanía y Coordinación Regional y Desconcentración, cuya colaboración fundamental sería la eficiente atención de quejas y sugerencias emanadas de la población.

Con estas acciones ya se preveía una mayor participación de la ciudadanía en un entorno de corresponsabilidad con los servidores públicos, haciendo más eficiente la prestación de servicios de seguridad, atendiendo, en forma organizada, la participación ciudadana para la preservación de la paz pública y el combate a la delincuencia.

Cabe señalar que el antecedente inmediato de los Comités Delegacionales fueron los Consejos Consultivos Delegacionales, con funciones primordialmente de Asesoría, con los que se pretendía una reorientación de la estructura, objetivos, funciones y atribuciones de los cuerpos de seguridad pública en los diferentes niveles de gobierno, apoyando la visión "macro" del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en el que se destacó la necesidad de reestructurar con sentido moderno, a los organismos de Seguridad Pública, considerando los problemas y exigencias de la Situación prevaleciente en ese tiempo. (29)

El acuerdo en comento modificó el punto cuarto del Acuerdo por el que se crean los Comités Delegacionales de Seguridad Pública como se detalla.

Cuarto.- A los Delegados del Departamento del Distrito Federal les corresponderá:

- I. Formular, en coordinación con la Secretaría General de Protección y Vialidad, los programas de seguridad pública en sus respectivas circunscripciones, atendiendo a las opiniones de los respectivos Comités Delegacionales de Seguridad Pública;
- II. Determinar y ejecutar, por conducto de los Jefes de Sector de la Policía Preventiva del Distrito Federal, las acciones para prevenir la comisión de ilícitos y erradicar la prostitución y la drogadicción;
- III. Establecer las medidas necesarias para coadyuvar con las autoridades competentes en materia de seguridad pública, para la atención y auxilio en caso de siniestros o accidentes;
- IV. Diseñar, proponer y coordinar los programas de participación ciudadana para el cumplimiento de las funciones en esta materia, y

(28) Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones para participar en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación enero 6/89, Página 66.

(29) Los Consejos Consultivos Delegacionales fueron creados en 1985 (Diario Oficial de la Federación julio 4/85) y abrogados el 18 de julio de 1988 (Diario Oficial de la Federación agosto 2/88, Página 51).

V. Establecer los mecanismos tendientes a vigilar la ejecución del desarrollo de los programas delegacionales en materia de Seguridad Pública.

Así mismo, supervisarán y vigilarán que la aplicación de los recursos humanos, materiales y presupuestales, se destinen en forma exclusiva a los fines de dicho programa. (30)

Cuarto.- Con el carácter de vocales, y en los términos de la legislación que les es aplicable o de sus reglamentos y conforme a las instrucciones que en este sentido dicte su titular, concurrirán al Comité los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los cuales preferentemente deberán representar a esa Dependencia en las áreas de:

- I. Ministerio Público y Policía Judicial;
- II. Servicios a la Ciudadanía, y
- III. Coordinación Regional y Desconcentración. (31)

CAPITULO CUARTO

“LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL”

4. PROBLEMATICA

La Ciudad de México es un ejemplo palpable de las sociedades modernas con un acelerado crecimiento demográfico, independientemente de los millones de personas que constituyen el rubro de la población flotante que por razones de trabajo, comercio y turísticas viajan diariamente a la ciudad.

El incremento de población profuso ha provocado hacinamiento y conurbación con las entidades federativas circunvecinas formándose la zona metropolitana de la Ciudad de México que en su conjunto reúne a más del dieciocho por ciento de la población total del país aumentando por ende la complejidad administrativa, el suministro de los servicios, la urbanización, la infraestructura, el transporte, el abasto, el empleo, la educación, la salud y la seguridad pública, contra la necesidad creciente de ingresos para hacer frente a toda esta gama de demandas.

El crecimiento demográfico sostenido es producto de una estrategia económica en la que la industrialización ha jugado un papel preponderante convirtiendo al Distrito federal en un polo de atracción debido a la concentración económica, política y social, ofreciendo expectativas económicas y culturales muy especialmente a la población rural que durante décadas contribuyó con mano de obra al proceso de expansión industrial, situación que se agotó en la década de los setentas aún cuando actualmente todavía hay quienes piensan que la Ciudad de México sigue siendo un factor

(30) IDEM Página 51.

(31) Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones para participar en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, enero 6/89, Página 66.

V. Establecer los mecanismos tendientes a vigilar la ejecución del desarrollo de los programas delegacionales en materia de Seguridad Pública.

Así mismo, supervisarán y vigilarán que la aplicación de los recursos humanos, materiales y presupuestales, se destinen en forma exclusiva a los fines de dicho programa. (30)

Cuarto.- Con el carácter de vocales, y en los términos de la legislación que les es aplicable o de sus reglamentos y conforme a las instrucciones que en este sentido dicte su titular, concurrirán al Comité los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los cuales preferentemente deberán representar a esa Dependencia en las áreas de:

- I. Ministerio Público y Policía Judicial;
- II. Servicios a la Ciudadanía, y
- III. Coordinación Regional y Desconcentración. (31)

CAPITULO CUARTO "LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL"

4. PROBLEMATICA

La Ciudad de México es un ejemplo palpable de las sociedades modernas con un acelerado crecimiento demográfico, independientemente de los millones de personas que constituyen el rubro de la población flotante que por razones de trabajo, comercio y turísticas viajan diariamente a la ciudad.

El incremento de población profuso ha provocado hacinamiento y conurbación con las entidades federativas circunvecinas formándose la zona metropolitana de la Ciudad de México que en su conjunto reúne a más del dieciocho por ciento de la población total del país aumentando por ende la complejidad administrativa, el suministro de los servicios, la urbanización, la infraestructura, el transporte, el abasto, el empleo, la educación, la salud y la seguridad pública, contra la necesidad creciente de ingresos para hacer frente a toda esta gama de demandas.

El crecimiento demográfico sostenido es producto de una estrategia económica en la que la industrialización ha jugado un papel preponderante convirtiendo al Distrito federal en un polo de atracción debido a la concentración económica, política y social, ofreciendo expectativas económicas y culturales muy especialmente a la población rural que durante décadas contribuyó con mano de obra al proceso de expansión industrial, situación que se agotó en la década de los setentas aún cuando actualmente todavía hay quienes piensan que la Ciudad de México sigue siendo un factor

(30) IDÉM Página 51.

(31) Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones para participar en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, enero 6/89. Página 66.

de oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.

Hay que destacar que todo crecimiento urbano, sin una política de planeación urbanística, contribuye en grado sustancial a acelerar el fenómeno de inseguridad pública, en el que adicionalmente convergen otros aspectos tales como el empleo, y la deficiencia estructural de la organización social en aspectos económicos, emocionales y educativos, entre otros, lo que ha provocado la proliferación de actividades de subempleo y desafortunadamente el incremento del índice delincencial.

La seguridad pública como quehacer prioritario del Estado, requiere contar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para atender las demandas de la población en la protección a su integridad física, moral y patrimonial para la convivencia armónica, la tranquilidad social y el ambiente propicio para producir, comerciar y prosperar.

Ahora bien, la crisis financiera del país obligó al Estado a reforzar las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal que de tiempo atrás había venido implementando, así, aún cuando la demanda de la población, en materia de seguridad, aumenta, los recursos para hacer frente a la problemática han sido insuficientes.

Esto se debe a que la administración de justicia como rubro global, durante muchos años no representó una prioridad gubernamental, asignándosele recursos insuficientes al tiempo que se intensificaron las principales causas generadoras de conducta antisociales, reflejándose en un alto índice de crecimiento en la criminalidad. Así mismo fue en aumento el número y operaciones de la delincuencia organizada en los órdenes nacionales e internacionales provocando la ruptura del orden social.

Por otra parte, la misma crisis económica ha trastocado aspectos colaterales entre los que se destacan los emocionales y de empleo, generándose desequilibrios individuales y colectivos propiciados por el aumento de estrés, visto este como cualquier amenaza a la integridad física proveniente del ambiente. La población afronta muy a menudo circunstancias desafiantes bajo estrategias y planes mentales más que mediante reacciones físicas, trayendo como resultado el deterioro de su presteza física bien organizada y la adopción de conductas adaptativas cuyos cambios biológicos alteran la homeostasis y determinan un aumento en la morbilidad de los diversos tipos de enfermedades en relación con los acontecimientos de la vida, como pérdida de trabajo, muerte de un ser amado y divorcio. Se destaca que la pérdida de trabajo es también un indicio situacional que puede derivar en suicidio.

La escasez de oportunidades de empleo y la incapacidad del aparato productivo para absorber un mercado laboral joven en aumento, denotan la urgencia de equilibrar la estructura de servicios con la estructura económica

cuyo desbalance ha propiciado que afloren las actividades informales como el comercio semifijo o ambulante, convirtiendo la calle en una atracción para los actos delictivos y agudizando la inseguridad.

Aunado a lo anterior, el proceso de deshumanización que se presenta en toda sociedad moderna como resultado de la automatización que se presenta en todos los aspectos de la vida cotidiana, generan actitudes de frustración y neurosis, conductas que explican en buena medida la dosis de violencia que acompaña a los hechos delictivos aún hacia las víctimas que acceden a ser atacadas.

No hay que olvidar que la violencia involucra un doble fracaso, el individual por una ausencia de conciencia moral y el social, ya que tanto la familia como la sociedad fallaron al no proporcionarle al individuo los medios para un sano desarrollo emocional. El delincuente entonces posee una historia personal caracterizada por las privaciones, especialmente afectivas, conflictivas relaciones interpersonales y serias dificultades para percibir imágenes constructivas, por lo que la violencia que manifiesta frecuentemente obedece a disparadores sociales.

El Estado incluye entre sus finalidades las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo a un ideal de justicia, de "justicia social" que de manera natural demanda una serie de atribuciones que lo convierten en un estado social de derecho, cuyo problema fundamental es el de conciliar la libertad individual con las exigencias de la seguridad social. Así, las acciones deben tender a contribuir a la satisfacción de necesidades individuales y colectivas en materia de seguridad, aplicando sanciones cuando se hayan violentado la ley y los derechos y protegiendo esos derechos, previniendo su violación.

No se puede dejar de lado el hecho de que las acciones de los servidores encargados de la seguridad pública son diversas y de distintos grados de complejidad y que son estos servidores públicos quienes forman el cuerpo receptor de la crítica ciudadana con respecto del gobierno, cuyo paroxismo político ha violentado la confianza en las tareas del Estado, generando el descrédito en sus acciones.

Por otra parte, la corrupción que existe dentro de las corporaciones encargadas de la seguridad pública, si bien ha existido siempre, actualmente se encuentra exacerbada ya que es la propia población quien la fomenta y también quien la censura. Aún cuando las críticas no son sólo el aspecto de corrupción, sino que engloban aspectos varios, es una realidad que la seguridad pública no se ha atendido de manera eficiente, independientemente de las carencias y limitaciones del Estado.

Por lo expuesto y para hacer frente a la dinámica del país, el Estado a través de los órganos competentes ha obrado en consecuencia, reformando en múltiples ocasiones la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

para adaptarla a esta sociedad cambiante, desde luego asegurando que la Carta Magna mantenga sus rasgos esenciales y que también pueda modificarse conforme a las nuevas exigencias políticas y sociales.

4.1 INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN

La función de Seguridad pública ha sido abordada por los diferentes niveles de gobierno, de forma independiente por las distintas instituciones involucradas sin que sus actividades obedezcan a una planeación integral, tal vez porque la naturaleza de sus funciones es específica.

Así, "la policía del Distrito Federal tiene la responsabilidad de 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, auxilia a la población en caso de siniestros y desastres y coadyuva a la policía judicial en la investigación y persecución de los delitos, competencia directa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". (32)

La policía del Distrito Federal se encuentra estructurada por órganos de dirección (unidades administrativas que integran la estructura organizacional) (33); mandos: Supremo (Presidente Constitucional de la República), alto mando (Jefe del Departamento del Distrito Federal), administrativos (Directores de Área) y mandos operativos (Jefes de región y de Sectores, Comandantes de Agrupamientos y Comandantes de Unidades Menores).

Los mandos operativos constituyen las corporaciones policiacas que son la policía preventiva y la policía complementaria. La primera se encarga de prevenir los delitos y las faltas administrativas y remitir al Ministerio Público al detenido y presunto responsable o infractor y se encuentra integrada por las unidades de policía metropolitana, escuadrón montado, granaderos, fuerza de tarea, transformación 2000, motopatrullas, escuadrón de rescate y urgencias médicas y agrupamiento femenino.

La policía complementaria tiene como responsabilidad realizar operativos y proporcionar a la población los apoyos que determine la Secretaría y se compone de las policías auxiliares y bancaria e industrial.

El fundamento jurídico de la Secretaría de Seguridad pública es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21°.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

(32) Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal. Pág. 47

(33) Artículos 6°, 62°, 63° y 64°, pp. 18, 44 y 45 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal, pp. 43a-47

Artículo 6°.- Corresponde a los titulares de las Secretarías además de las facultades que expresamente les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las siguientes:

- I. Desempeñar las comisiones que el Jefe del Distrito Federal les encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;
- II. Coordinarse entre sí; con el Oficial Mayor, y con el Contralor General, para el mejor desempeño de sus actividades;
- III. Formular los anteproyectos de presupuesto que les correspondan;
- IV. Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades administrativas a ellos adscritas y proponer al Jefe del Distrito Federal, la delegación de facultades que tengan encomendadas en servidores públicos subalternos;
- V. Recibir en acuerdo ordinario a los servidores públicos responsables de las unidades administrativas de sus respectivas áreas y, en acuerdo extraordinario, a cualquier otro servidor público subalterno, así como conceder audiencia al público, de conformidad con los manuales de organización y procedimientos que expida el Jefe del Distrito Federal;
- VI. Proporcionar la información, los datos o la cooperación técnica que les sean requeridos por las dependencias del Ejecutivo Federal;
- VII. Adscribir al personal de las unidades administrativas que de ellos dependan y cambiarlo de adscripción entre las mismas;
- VIII. Adscribir al personal de las unidades administrativas que de ellos dependan y cambiarlo de adscripción entre las mismas;
- IX. Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones legales y administrativas en todos los asuntos a ellos signados, y
- X. Las demás que les señalen las leyes, reglamentos, acuerdos y el Jefe del Distrito Federal, así como las que correspondan a las unidades administrativas que se les adscriban.

Artículo 62°.- Corresponde a las Direcciones Generales de Seguridad Pública, Regional Poniente-Suroeste, Regional Oriente-Sureste Y Regional Norte-Centro:

- I. Mantener la seguridad y el orden público, prevenir la comisión de delitos, proteger a los habitantes en su persona, propiedades y derechos, preferentemente a la región de su competencia.

- II. Establecer técnicas y modalidades de acción para mejorar su eficiencia operativa;
- III. Coordinar y supervisar la ejecución de los programas operativos en los sectores de las regiones geográficas de su competencia;
- IV. Verificar el uso adecuado del equipo, armamento y municiones;
- V. Identificar y evaluar las características delictivas de las regiones geográficas de su competencia;
- VI. Establecer coordinación con las Direcciones Generales de Control Operativo y de Agrupamientos, así como con las policías complementarias y otras corporaciones, para la prestación de servicios de seguridad y orden público;
- VII. Elaborar con la participación de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, los programas específicos que en la materia comprendan a las regiones geográficas de su competencia, así como determinar, en coordinación con la Dirección General de Control Operativo, los apoyos requeridos para su ejecución;
- VIII. Participar en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, para atender los problemas específicos de cada región, así como evaluar los resultados obtenidos, y
- IX. Promover y participar en las campañas de seguridad pública y atender los casos de emergencia.

Artículo 63º.- Corresponde a la Dirección General de Agrupamientos:

- I. Coordinar los dispositivos tácticos en los que participen los agrupamientos de la policía del Distrito Federal;
- II. Vigilar la aplicación de las disposiciones, normas y lineamientos bajo las cuales deberán operar los agrupamientos del Distrito Federal;
- III. Elaborar los programas de trabajo específicos de los agrupamientos;
- IV. Mantener comunicación con las Direcciones Generales de Control Operativo y de Seguridad Pública Regionales, para la definición e implementación de estrategias para la atención de servicios normales y emergentes, en los que deban actuar de manera coordinada;
- V. Coadyuvar en la prestación del servicio de seguridad y orden público en casos de emergencia, y

VI. Verificar el uso adecuado del equipo, armamento y municiones.

Artículo 64°.- Corresponde a la Dirección General de Control Operativo:

I) Diseñar, supervisar y evaluar los operativos destinados para prevenir la comisión del delito y proteger a los habitantes en su persona, propiedades y derechos;

II) Identificar el tipo de armamento y equipo a utilizar para la Policía Preventiva del Distrito Federal, así como tramitar su adquisición;

III) Coordinar y supervisar la dotación de equipo, armamento y municiones a la Policía Preventiva del Distrito Federal;

IV) Planear conjuntamente con las Direcciones Generales de Seguridad Pública Regionales y de Agrupamientos, el sistema, estrategias, dispositivos de protección y seguridad;

V. Establecer coordinación y enlace con las Direcciones Generales de Seguridad Pública Regional y de Agrupamientos, así como con las policías complementarias, para la implementación, cumplimiento y evaluación de las tácticas y estrategias operativas de seguridad y orden público;

VI. Apoyar las acciones de las Direcciones Generales de Seguridad pública Regionales y de Agrupamientos, cuando se trate de dispositivos que involucren a más de dos regiones;

VII. Controlar las operaciones de las centrales de radio y telefonía, los subsistemas de líneas privadas, redes especiales y centros repetidores en apoyo a la operación de la Policía Preventiva y otras áreas que así lo requieran, y

VIII. Formular programas de inspección operativa, en coordinación con las Direcciones Generales de Seguridad Pública Regionales y de Agrupamientos.

Artículo 65°.- Corresponde a la Dirección General de Servicios de Apoyo:

I. Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y proporcionar los servicios que requieran las áreas operativas, de acuerdo a las políticas establecidas por la Oficialía Mayor;

II. Coordinar e integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría de Seguridad Pública, así como su ejercicio, control y evaluación, de acuerdo a las normas señaladas por la Dirección General de Programación y Presupuesto;

- III. Vigilar que los recursos materiales y servicios generales requeridos por la Secretaría de Seguridad Pública para su funcionamiento, sean administrados en forma racional y adecuada, conforme a las disposiciones de la Oficialía Mayor;
- IV. Integrar los programas de trabajo de la Secretaría de Seguridad Pública y someterlos a la autorización correspondiente;
- V. Analizar y evaluar el grado de cumplimiento de los programas de trabajo de las unidades administrativas de la Secretaría de Seguridad Pública y en su caso proponer las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas;
- VI. Proponer, en coordinación con la Oficialía Mayor, los objetivos, políticas, programas, estructuras orgánicas y procedimientos, así como los estudios administrativos que se requieran, tendientes a mejorar el cumplimiento de las atribuciones de servicios institucionales de la Secretaría de Seguridad Pública;
- VII. Concentrar, procesar y presentar la información relevante y sistemática que requiera la Secretaría de Seguridad Pública, y
- VIII. Proporcionar a las unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública los servicios de procesamiento electrónico y estadístico de la información que se requiera para el desarrollo de sus funciones.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal:

Artículo 2°.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestro y desastre.

Artículo 4°.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia a las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Artículo 5°.- La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

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

Artículo 7°.- Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

Artículo 11°.- El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Artículo 15°.- El programa deberá elaborarse y someterse a la aprobación del Ejecutivo Federal dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo; se revisará anualmente y se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento.

El Departamento y la Procuraduría darán amplia difusión al Programa enfatizando la manera en que la población puede participar en el cumplimiento del mismo.

El Estado cuenta, además con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a través del Ministerio Público quien es responsable de la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, y la aprehensión de los delincuentes, y en su caso, ejercer la acción penal ante el juez correspondiente. (34)

(34) Artículos 3° y 21 "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Porrúa 116a. Edición 1996, páginas 7 y 21.

Son auxiliares directos del Ministerio Público la Policía Judicial y los Servicios Periciales cuyas actuaciones serán bajo su autoridad y mando inmediato, sin menoscabo de la autonomía, técnica e independencia de criterio que corresponden a éstos últimos en el estudio de los asuntos que se sometan a su consideración. (35)

La subordinación de la Policía Judicial al Ministerio Público obedece a la necesidad prioritaria de nuestro sistema jurídico procesal y de la administración de justicia en el sentido de que "en múltiples ocasiones la investigación de los hechos materia de la averiguación requerirá conocimientos especializados de policía, los cuales no siempre posee el Ministerio Público, por otra parte, las limitaciones propias de la función del Ministerio Público le impiden atender personalmente la investigación policiaca en todos los casos que son para su conocimiento, de ahí que requiera el auxilio de la Policía Judicial como cuerpo especializado en este orden de actividad y como unidad de apoyo del Ministerio Público en la investigación de los hechos". (36)

La base legal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 5°. - A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123°.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes

(35) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. D.O. abril 30/96 Artículo 21°

(36) Osorio Nieto, César Augusto. "La Averiguación Previa". 1990 Editorial Porrúa. Pág. 54

correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajo y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajo solo obligará a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

El hombre sobrevive y progresa mediante su propio trabajo. Garantizar que pueda libremente escoger su medio de sustento o la actividad que le acomode, siendo lícitos -es decir, no prohibidos por la ley- y evitar que sea salvo por sentencia judicial, privada del producto de su trabajo, constituyen los propósitos fundamentales del Artículo. La libertad de trabajo puede ser limitada por sentencia judicial o resolución gubernativa. En este segundo caso, debe basarse la mencionada resolución en una ley, que a su vez determine cuando cierta labor ofende los derechos de la sociedad.

Complementariamente, el Artículo establece una serie de prohibiciones a fin de evitar que el hombre sea obligado a prestar determinado trabajo sin su consentimiento, o deje de percibir una justa compensación por sus servicios, pierda la libertad, vaya al destierro, renuncie a ejercer una determinada profesión, industria o comercio, o se le prive del pleno goce de sus derechos civiles o políticos, aún para cuando para todos se contará con la voluntad del interesado, la que no surtiría efecto legal alguno debido a lo protección absoluta que a esos derechos otorga la Ley Suprema.

Las garantías individuales establecidas por la Constitución, además de su fin propio -proteger al hombre- tiene otro: salvaguardar a la colectividad. La libertad propia está limitada por la libertad de los demás; de ahí que no pueda ser absoluta. Tal es la razón de las limitaciones a los derechos que consagra este Artículo.

Velar por la conservación de esas libertades y el correcto funcionamiento de los límites que a su ejercicio impone la ley, es asegurar la libertad propia. Por eso el servicio de las armas y el de jurados, el desempeño de los cargos concejiles* y de elección popular, así como las funciones electorales, son deberes que necesariamente deben cumplir todos los mexicanos, en los términos que fijan las leyes respectivas.

La materia que trata el Artículo 5° es de tal importancia que al discutirse su texto en el Constituyente de 1917, se desprendió de él como título especial y autónomo, el Artículo 123°, uno de los máximos logros de la revolución.

En aquella histórica asamblea, reiterando la propuesta hecha por el constituyente Froylán C. Manjarrez, el diputado por Yucatán, Héctor Victoria, que con un numeroso grupo del Congreso pedía se consignaran en el Artículo 5° las garantías esenciales para la futura legislación obrera, pronunció un memorable discurso -donde se hayan las principales ideas que después se establecerían en el Artículo 123°-, que concluye con estas hermosas palabras: "cuando hace días, en esta tribuna, un diputado obrero, un diputado que se distingue de algunos muchos porque no ha venido disfrazado como tal con una credencial obrera, cuando ese compañero, cuando ese camarada, aquí, con un lenguaje burdo, tal vez, en el concepto del Congreso, pero con la sinceridad que se nota en los hombres honrados; cuando ese camarada, digno por muchos conceptos dijo que en el proyecto de reformas constitucionales, el problema de trabajo se había tocado más que superficialmente, dijo entonces una gran verdad, y desde luego le tendí mi mano fraternalmente, quedando enteramente de acuerdo con él. Ahora bien, es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!".

Heriberto Jara terció en el debate, manifestando su inconformidad con los juristas que en la asamblea firmaban una postura liberal clásica, y por lo tanto contraria a la pretensión de los diputados que interpretando la realidad mexicana, las aspiraciones de los obreros, deseaban que en el texto constitucional quedaran asentadas las garantías otorgadas a los trabajadores. Contra ellos dijo: "Los Jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿Como va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿Como se va a señalar ahí que el individuo no debe de trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos es imposible; eso según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿que es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena haya resultado, como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo".

(*) Dícese de los cargos municipales.

El diputado Alfonso Cravioto opinó: "Insinúo la conveniencia de que la comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del Artículo 5° todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más hermoso de todos nuestros trabajos aquí; pues, así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros". Sus palabras resultaron proféticas.

Venustiano Carranza, dando muestras de una grandeza humana incomparable y mostrando ante la historia su talla de estadista, se manifestó favorable que éste trabajara con independencia y libertad y pudiera cumplir la alta misión de estructurar al México que, renovado, surgía de la Revolución.*

Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, este Artículo 5° ha sido modificado en dos ocasiones: la primera (Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1990) con un nuevo párrafo cuarto que forma parte de la Reforma Política y cuyo comentario, como todos los correspondientes a esa Reforma, fue realizado por el Lic. Emilio Rabasa Gamboa. La segunda modificación a este 5° párrafo del nuevo régimen de relaciones Estado-Iglesia y está cubierta en la parte final del comentario a este Artículo.

El nuevo cuarto párrafo del Artículo 5° se refiere a la retribución de las funciones electorales y censales que se realicen profesionalmente en los términos de la propia Constitución y las leyes correspondientes.

Esta adición se explica por, y esta consonancia con, la reforma (también de 90) del Artículo 41° Constitucional, por medio de la cual se establecieron nuevos principios rectores en la organización de las elecciones federales.

Estos principios son la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo de la función estatal electoral.

El constituyente permanente consideró con acierto que, para asegurar estos principios, en la organización de las elecciones deben intervenir profesionales y por lo tanto su justa retribución es un medio para asegurar su capacidad e imparcialidad.

La profesionalización de cualquier actividad, presupone la capacitación, aprendizaje y experiencia práctica de su ejercicio, esto es, tiempo de dedicación y esfuerzo personal en el dominio de la teoría, de la técnica y la práctica de la actividad que se pretende profesionalizar. Así pues, las funciones electorales, que son actividades públicas de fundamental importancia para la colectividad, deben ser retribuidas.

(* Merced a las reformas del 31 de diciembre de 1974, se unió a este Artículo el que con anterioridad era el 4° indudablemente fue acertada la reforma, ya que ambos se refieren a la libertad del trabajo.

Con respecto al nuevo sistema jurídico de las relaciones Estado-Iglesia a partir de la reforma de 1992, el análisis fundamental se encuentra localizado en el comentario respectivo del Artículo 130°. Con motivo de aquella reforma, este Artículo 5°, fue tocado en su párrafo quinto a fin de suprimir la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas taxativa impuesta en el texto original.

Lo anterior no significa "que el Estado reconozca los votos religiosos", pero sí se considera que esas son acciones libres e íntimas, por lo cual la autoridad civil no debe irrumpir dentro de esta órbita individual.

Artículo 21° Constitucional.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Artículo 2°.- La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los Derechos Humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
- V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
- VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de estas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Artículo 12°.- Las atribuciones en materia de servicios a la comunidad, comprenden:

I. Promover y desarrollar programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la institución;

II. Proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad, para el mejor ejercicio de sus derechos;

III. Promover acciones que mejoren la atención a la comunidad por parte de los servidores públicos de la Procuraduría, y

IV. Brindar información general sobre sus atribuciones y servicios, así como recoger las opiniones de la población en torno a la Procuración de Justicia.

Artículo 16°.- La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con Subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Área, Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

Artículo 18°.- La Procuraduría contará con delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa. Cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador.

Las Delegaciones tendrán funciones en materia de Averiguaciones Previas, Policía Judicial, Servicios Periciales, reserva de la Averiguación Previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal y servicios administrativos y otras, en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

De conformidad con las necesidades del servicio, el Procurador podrá establecer las Delegaciones y Agencias del Ministerio Público que se requieran, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

Manual Operativo de la Policía Judicial

Artículo 2°.- La Policía Judicial del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones legales en materia, tiene las siguientes atribuciones:

- I. Investigar hechos delictuosos en los que los agentes del Ministerio Público soliciten su intervención, así como aquéllos de que tenga noticia directamente, debiendo en este caso hacerlo del conocimiento inmediato del Agente del Ministerio Público que corresponda.
- II. Recabar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron, que le ordene el Agente del Ministerio Público.
- III. Entregar las citas y presentar a las personas que le soliciten los Agentes del Ministerio Público para la práctica de alguna diligencia.
- IV. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales.
- V. Poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en flagrancia y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia. En el caso de ejecución de órdenes de aprehensión, aquélla se efectuará dentro del término establecido en la fracción XVII del Artículo 107° constitucional.

Secretaría de la Defensa Nacional

Es competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras, "Determinar la elaboración de los planes que sean necesarios para garantizar la defensa y seguridad interior de la Nación, sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República (37), contando en su estructura para su (37) Artículo 9° "Reglamento Interno de la Secretaría de la Defensa Nacional". Legislación Militar Tomo V. SDN FMADFN. Pág. 81.

funcionamiento, con el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, quienes como instituciones armadas permanentes, tienen atribución jurídica para efectuar las siguientes misiones:

- I. Defender la integridad, la independencia y soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. (38)

La estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos cubre cuatro niveles de mando: Mando Supremo, Alto Mando, Mandos Superiores y Mandos de Unidades. El Mando Supremo recae en el Presidente de la República, el Alto Mando en el Secretario de la Defensa Nacional, los Mandos Superiores se constituyen en función operativa por los Comandantes de la Fuerza Aérea, de Regiones Militares, de las Grandes Unidades Terrestres o Aéreas, de Unidades Conjuntas o Combinadas y de las unidades circunstanciales que el Alto Mando determine implementar.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 29°

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 29°.- A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional

Artículo 9°.- Corresponden al Secretario de la Defensa Nacional, las siguientes atribuciones y responsabilidades no delegables:

(38) Artículo 1° "Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos", Legislación Militar Tomo V., SDN/EMADEN, Pág. 5

I. Establecer, coordinar y supervisar las políticas de la Secretaría de la Defensa Nacional, de conformidad con los objetivos, metas y políticas nacionales que determine el Presidente de la República; así como coordinar y evaluar en los términos de la legislación aplicable la del Sector Defensa;

XV. Determinar la elaboración de los planes que sean necesarios para garantizar la defensa y seguridad interior de la Nación, sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Dirigir y asesorar la defensa civil.

4.2 ORGANOS DE CONTROL

Como son varias las instituciones involucradas en el servicio de Seguridad Pública que proporciona el estado, los órganos de Control son tanto de orden federal como local. En el primer caso tenemos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en segundo a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene como objetivo o atribución fundamental el "Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos". (39)

La Contraloría General del Departamento del Distrito Federal habrá de inspeccionar y vigilar que las dependencias del sector "cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación, y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal".

Así mismo, "comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al ciudadano del Gobierno Federal". (40)

Le corresponde además "las facultades que le atribuyan expresamente otras leyes, reglamentos, acuerdos y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como también las que correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban". (41)

(39) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 1993. Pág. 28

(40) IDEM, pp. 28 y 29

(41) Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación septiembre 15/95. Secc. 1a. , Pág. 19.

FUNCIONES Y FACULTADES

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Con base en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, compete a esta dependencia:

Artículo 32° Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos:
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondo y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal de acuerdo con las normas que se emitan;

A la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal así como a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, corresponden las mismas funciones y facultades en sus respectivos ámbitos de competencia.

4.3 DIFERENCIAS CONCEPTUALES

Aún cuando las definiciones sólo tienen valor en matemáticas, en derecho adquieren validez al crearse el objeto definido y su circunstancia, no siendo esta más que su definición, en la observación las definiciones no son sino síntesis provisionales de hechos conocidos cuyo valor se modifica por el descubrimiento de otros hechos; por ello, una definición precisa sólo sería realmente posible si se ha explorado enteramente su dominio.

No obstante lo anterior y con objeto de posibilitar la comprensión del concepto integral de Seguridad Pública, se definirán algunos aspectos que permitan conformar un marco de referencia.

La mayoría de los conceptos de lo que es Estado lo describen como el aparato en el que confluyen los órganos de toma de decisiones y las instancias donde política y económicamente se definen.

Por definición, Estado es: Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. (42)

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en el sentido jurídico.

El uso de la palabra Estado en este sentido es relativamente moderno, habiendo tenido comienzo en tiempos de Maquiavelo.

El Código Civil para el Distrito Federal (Art. 25° Fracc. I), define al Estado como persona moral.

Los Estados son los órganos de las sociedades para la consecución de sus aspiraciones, intereses internos y externos, fomentar los valores nacionales, lograr el bienestar económico y proteger a sus ciudadanos ante amenazas internas y externas. Para conseguir estos propósitos, el Estado cuenta con una estructura organizacional sustentada administrativa y jurídicamente.

Se entiende por Seguridad Pública la función exclusiva del Estado Mexicano que tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos. (43)

(42) De Pina Vara, Rafael Diccionario de Derecho Editorial Porrúa, 18a. Edición, Pág. 276

(43) Artículo 21° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Seguridad pública es una garantía que el Estado proporciona a la Nación con el fin de asegurar el orden público. La seguridad pública vela por el mantenimiento del orden público, por la seguridad de los ciudadanos, por su incolumidad y por la tutela de la propiedad, cuida de la observancia de las leyes, reglamentos y ordenanzas de los Estados y los Municipios; presta auxilio en casos de desgracias públicas y privadas.

La defensa del orden público "...comprende la salvaguarda de la integridad física de la población, en los bienes y las personas, de enemigos naturales y sociales...". La defensa de la seguridad pública es, en los hechos, una actitud dirigida a la consolidación del orden público, y por tanto, del estado de relaciones económicas, políticas y sociales, de un estado. (44) Para ello el Estado cuenta con un conjunto de normas políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y persecución de los delitos en las faltas contra el orden público, ya que la seguridad pública es un derecho colectivo y debe verse como un factor para lograr el bienestar de la ciudadanía.

A pesar de que el Estado ha cumplido con esa función a través de la historia, no es sino hasta 1994 que la materia de Seguridad Pública, como tal se incorporó a la Constitución, (45) quizá debido a que las variaciones constantes en la estructura y carácter de la nación a través de ochenta años de experiencia constitucional, no habían manifestado de manera crítica cambios democráticos, económicos, educativos, políticos y sociales que como derivación de su interacción provocan crisis en materia de seguridad sobre todo en algunas ciudades del País, de manera muy específica en la Ciudad de México.

La emisión de la Ley en la materia y la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, como parte de la estructura del Departamento del Distrito Federal, representan ajustes jurídicos y administrativos que generan la emisión de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la que se establece que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley. (46)

(44) Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000

(45) ÍDEM

(46) Diario Oficial de la Federación, diciembre 11/95

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Seguridad Interior es la integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas materiales y morales que la nación puede oponer a las acciones de cualquier adversario que pretende alterar substancialmente la paz pública, amenazar la integridad territorial, la soberanía o la independencia nacionales.

"El concepto de Seguridad Nacional es un concepto relativo, las amenazas a la supervivencia y bienestar de cada uno de los Estados Nación son diversas y en tal virtud son diferentes a las concepciones, las políticas y las estrategias de Seguridad Nacional. Queda claro que las naciones desarrolladas tienen una visión distinta de lo que una nación subdesarrollada podría tener en cuanto a su Seguridad Nacional". "un país preocupado todavía por la consecución de niveles mínimos de salud y educación para su población, con deudas internacionales que le obligan a detener su crecimiento, con un sistema político débil y vulnerable, tenderá a definir su seguridad nacional de forma distinta a como lo haría un país industrializado, con un sistema político estable y con un alto superávit comercial y financiero". (47) La Seguridad Nacional en México fue definida por el Secretario de la Defensa Nacional en 1980 como "el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizando las fuerzas armadas"

Actualmente la Seguridad Nacional enfrenta, al igual que la democracia, el problema del narcotráfico, no es posible ignorar que parte del sistema policial y del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos han caído bajo su influencia.

Por lo tanto será tarea prioritaria el combatirlo y como consecuencia mantener la moral pública.

Así, el Estado de Derecho habrá de luchar contra la corrupción como única arma que le permita sostener y cumplir el compromiso contraído con el pueblo de garantizar su seguridad.

La Seguridad Nacional no es un problema de las fuerzas armadas, si bien son quienes tienen la atribución de preservarla, se debe considerar que si no hay una base social que apoye y legitime un proyecto nacional, este no es posible.

(47) Elgueta, Javier A. -Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional-. "En busca de la Seguridad Pública"

(*) Como resultado de la evolución histórica, el gobierno de México, frente a las amenazas del exterior, ha desestimado la defensa militar como el puntal de su esquema de Seguridad Nacional y elaboran, cada vez con mayor sofisticación, esquemas de independencia y soberanía más acorde con su situación geopolítica y sus posibilidades reales de acción en el ámbito internacional, que en última instancia descansan de manera muy limitada en el uso de la fuerza, esta posibilidad ha sido incluso descartada oficialmente por los gobiernos pos-revolucionarios que han sabido convertir una limitación histórica y geopolítica en un instrumento de la política exterior interesante y creativo. La no utilización de la fuerza en la solución pacífica de las controversias como principios fundamentales de las relaciones internacionales de México, lo que ha otorgado legitimidad y una imagen en la política internacional, ya que esta posición se inscribe y es acorde con las normas fundamentales del derecho internacional (Herrería Luis Lasso M. "Democracia y Seguridad Nacional").

CONCLUSIONES

- 1.- La Seguridad Pública como demanda social requiere de una actuación coherente y sistemática por parte de los órganos del estado que están encargados de su prestación como servicio público y de la participación ciudadana a través de formas y canales amplios y precisos. Así el conseguir lograr mayores niveles de seguridad, debe ser resultado de un esfuerzo compartido.
- 2.- Para que el cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los cuerpos de seguridad pública sea eficiente, se considera que la prevención del delito y el abatimiento de su incidencia es una tarea para la sociedad en su conjunto, a través de esquemas de corresponsabilidad, lo que implica necesariamente una adecuada conformación de los órganos responsables por mandato de ley y una revaloración comunitaria hacia esa función. De aquí se desprende que los cuerpos sociales juegan un papel importante como órganos con poder de convocatoria social para el desarrollo de una cultura de prevención y para el ataque a la delincuencia.
- 3.- Se debe partir de la realidad y admitir que la delincuencia es un problema que se ha agudizado y complicado y que su combate necesita de acciones firmes y enérgicas, apegadas estrictamente a derecho y respetuosos de las garantías individuales contemplada en nuestra Constitución.
- 4.- También se debe reconocer que la corrupción es una de las debilidades del sistema de Seguridad Pública y se traduce en un alto grado de impunidad; es por ello que el gobierno debe establecer auténticos mecanismos y niveles de coordinación entre las instituciones involucradas en la seguridad pública y atender de manera sana la preocupación que existe en la ciudadanía por el alto índice de crecimiento que en lo cotidiano presentan los actos delictivos.
- 5.- En el Distrito Federal la Seguridad Pública aparece como un conjunto de decisiones y acciones de la autoridad, generalmente aisladas, plasmadas en programas discontinuos y sustentados en información no verificada ni estudiada con rigor científico.
- 6.- Del análisis realizado respecto de los distintos aspectos que conllevan a la inseguridad pública si bien aportan datos para la conceptualización y comprensión de la problemática en cuanto a sus orígenes, nos conducen a definir un conflicto policasual que por esta misma condición dificulta su solución, pues erradicarlo implicaría acciones integrales de educación pública, políticas demográficas, de salud y de prevención del delito, respeto al estado de derecho y a las Garantías Individuales, entre otras; sin embargo, la urgencia con la que se debe atender la problemática de la seguridad pública en la Ciudad de México, nos lleva a la conclusión de que independientemente de que se vayan resolviendo todos y cada uno de los aspectos, el punto de partida sea el conocimiento de las características reales del personal

encargado de la seguridad y la creación de conciencia social de corresponsabilidad.

7.- La creación de conciencia hará ver que la solución no sólo es responsabilidad del estado, sino de toda la sociedad y que las posibilidades de una seguridad pública sostenida están en buena medida, asociadas al éxito que se tenga en la erradicación de los distintos aspectos desencadenantes con la participación decidida de la población en conjunto.

8.- Como ha podido observarse, durante la pasada administración ya se preveían acciones tendientes a mejorar la seguridad pública y entre los logros más destacados en la materia se señala la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los Consejos Consultivos Estatales y Municipales, estos últimos en toda las entidades federativas del país y particularmente en el Distrito Federal, 16 Consejos Consultivos Delegacionales de Seguridad Pública.

9.- La actual administración adicionalmente prevé la articulación de esfuerzos de las diversas instituciones que participan y son corresponsables de la Seguridad Pública, para lo que ha promovido reformas legislativas con una visión integral.

10.- El Estado moderno se justifica en función de sus fines siendo su propósito fundamental el asegurar el interés general, proveer un clima propicio para el desarrollo social y disponer de los medios suficientes para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

11.- La acción administrativa tiene como encargo el asumir las responsabilidades públicas que le competen, a través de una adecuada organización cuyos elementos básicos son satisfacción del interés general, bajo la Dirección del Estado, con servicios públicos especializados, en los que la Administración Pública asume todos los riesgos y permite el libre desenvolvimiento de la actividad particular dentro del marco constitucional mediante una reglamentación adecuada.

No obstante y aún cuando como apoyo a las mencionadas reformas, las distintas corporaciones han recibido recursos presupuestales para su equipamiento en armas, vehículos, mejoras en las áreas de adiestramiento y capacitación, incrementos salariales y ampliación del número de plazas para la contratación de nuevos elementos, la seguridad pública no se ha visto aliviada substancialmente.

12.- Es opinión personal que la solución de la problemática debe iniciar con el saneamiento real de la plantilla de personal operativo de las distintas corporaciones y de las áreas de selección y contratación de las mismas.

13.- Por razones, de corrupción principalmente, las actitudes de las corporaciones han sido percibidas como una forma fácil de obtener dinero propiciando que éste sea el interés fundamental de quienes acuden a incorporarse a ellas, en detrimento de la eficiencia en el desarrollo de las funciones y desde luego de la imagen de las instituciones ante la opinión pública.

Por lo anterior y para que las reformas legislativas den el fruto que el Estado y la comunidad esperan, el saneamiento planteado permitirá la separación del servicio de aquellos elementos que no cubran el perfil requerido y quizá la modificación de las políticas en materia de personal.

No se puede soslayar el hecho de que las actividades propias de estos grupos son altamente estresantes por el permanente riesgo a que están expuestos y que esa situación puede alterar el equilibrio emocional y repercutir en el servicio y en la salud mental y física individual.

14.- Tal vez como resultado de una investigación profesional calificada, se pueda promover una limitante a los períodos durante los cuales se pueda cumplir eficientemente con el servicio. Esta medida desde luego busca no solo la calidad en el mismo, sino actuar en beneficio de los elementos. Quizá pueda aparecer injusta en cuanto a que limitará un servicio civil de carrera; sin embargo, la separación del servicio sólo sería para aquellos agentes cuya valoración clínica los descalifique. No hay que olvidar que también se tendrán que valorar los niveles de mando y aplicar las mismas políticas.

Como resultado de las citadas valoraciones, únicamente formarán parte de la corporación quienes posean las características de personalidad y físicas que permitan, si no asegurar, por lo menos disminuir significativamente la comisión de ilícitos por parte de la corporación.

15.- Una vez concluida la primer valoración (que debe tener carácter permanente, es decir, por lo menos dos veces por año) y contando ya con una plantilla específica, se podrán aplicar los programas de capacitación, pertinentes con la certeza, con base en la potencialidad de los elementos, de que serán aprovechados al máximo.

Sin pretender ser reiterativo, la plantilla final que se determine y la incorporación de nuevos elementos a través de una "sana" selección de personal, evitará adicionalmente dispendio de recursos y garantías de que se provee de armamento a elementos que tengan un adecuado control de impulsos, auténtica vocación de servicio, capacidad física suficiente. identificación con la corporación y orgullo de pertenecer a la misma.

16.- Es del dominio público que la corrupción dentro de las corporaciones, en muchos de los casos, es fomentada por los mandos, los que al exigir a los niveles de subordinación alguna "cuota o tarifa" diaria, éstos últimos se ven en

la necesidad de obtener esos recursos de la ciudadanía a través de la conocida "mordida", incluso este vicio es socialmente aceptado, de manera que en muchas ocasiones es la propia ciudadanía quien ofrece la "mordida" sin que se la soliciten, creando una cadena que se ha filtrado no sólo en la materia de estudio, sino en todos los ámbitos de la vida nacional.

Ahora bien, partiendo del saneamiento planteado, se podrá retirar de sus cargos al personal de mando cuyas características personales signifiquen un perjuicio para las funciones de la corporación.

17.- Por otra parte habrá de aplicarse con todo rigor los preceptos legales que sancionen a quienes violenten la normatividad bajo la que se rige la actualización de las distintas instituciones corresponsables de la seguridad pública.

18.- Finalmente se denota que las diversas corporaciones carecen, en lo particular y desde luego en su conjunto, de una "Doctrina de Seguridad Pública", considerando que doctrina es el conjunto sistematizado de principios, teorías y normas que definen el propósito de una disciplina, actividad u organización institucional así como los procedimientos para lograr tales fines.

"Las doctrinas son escuelas y guías de acción para orientar y coordinar el pensamiento, las palabras y los actos de sus prácticas".

La doctrina de Seguridad Pública deberá planearse con base en las leyes e instituciones responsables de establecer los principios y conceptos congruentes con las exigencias económicas, psicosociales y políticas de la comunidad. Así y sólo así las corporaciones podrán trabajar articulada y armoniosamente en la consecución de un mismo objetivo.

Cabe destacar que en la medida que se logre lo anteriormente expuesto, se generará la credibilidad de la población en las tareas del gobierno en materia de seguridad pública y esto conlleva a la conciencia social y la participación de la ciudadanía en la solución conjunta de los problemas que atañen por igual a todos los habitantes de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III 5a. Edición, Editorial Buenos Aires, Argentina.
- 2.- Burdeau, Georges. Traite Science Politique. Editorial L'Etat
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Estado. Editorial Porrúa, México 1970.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México 1979.
- 5.- Buttgenbach, André. Manual Droit Administratif. Maison Larcier, Bruxelles 1966.
- 6.- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Apuntes de Cátedra 1961.
- 7.- Le Four, Louis. Los Fines del Derecho. 4a. Edición, Traducción Daniel Kuri Breña, México UNAM 1967.
- 8.- Osorio Y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa 1990.
- 9.- Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, noviembre 28/95.
- 10.- Recasens Siches, Luis. Vida Humana, Sociedad y Derecho. Editorial La Casa de España en México, México 1939.
- 11.- Rojas Serra, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, 15a. Edición, Editorial Porrúa 1983.
- 12.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1966.

JURISPRUDENCIA

- 1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de Jurisprudencia número 293 y su segunda relacionada segunda parte del Tomo I, Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 9a. Edición 1997.

- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa 1993.
- 3.- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Tomo V, SDN, EMADEN.
- 4.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, abril 30/96.
- 5.- Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, diciembre 11/95.
- 6.- Mexicano: Esta es tu Constitución, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Instituto de Investigaciones Legislativas, Comité de Asuntos Editoriales, Editorial Porrúa.
- 7.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, septiembre 15/95.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Nacional, Legislación Militar, Tomo V., SDN EMADEN.
- 9.- Acuerdo por el que se crean los comités delegacionales de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, agosto 2/88.
- 10.- Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones para participar en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, enero 6/89.

MANUALES

- 1.- Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal, DDF, 1a. Edición 1995.

DICCIONARIOS

- 1.- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 18a. Edición.

ANEXO

I.- LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2°.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3°.- Conforme al Artículo 21° Constitucional para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fin el salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión del delito y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

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

Artículo 4°.- Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que indican en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes competentes del Sistema Nacional.

Artículo 5°.- La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Artículo 6°.- La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Artículo 7°.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.

Artículo 8°.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

CAPITULO I

De la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Artículo 9°.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la información de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 10°.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del Artículo 5° de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relaciones con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11°.- Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

CAPITULO II

DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACION

SECCION PRIMERA

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12°.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13°.- Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14°.- El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener más de 35 años de edad,
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

Artículo 15°.- El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.

Artículo 16°.- El Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar.

Corresponderá al Presidente, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento.

Artículo 17°.- Serán funciones del Secretario ejecutivo del Sistema Nacional;

- I. Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
- II. Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de éstos y de los instrumentos jurídicos que refiere el Artículo 11°;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV. Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- V. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo.
- VI. Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- VII. Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII. Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- X. Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI. Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- XII. Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y
- XIII. Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

SECCION SEGUNDA

De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación

Artículo 18°.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19°.- Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Artículo 20°.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21°.- Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

CAPITULO III

De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales

Artículo 22°.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de inflingir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio público o de la autoridad competente;

IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este Artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

Artículo 23°.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Artículo 24°.- La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones Federal, Estatal y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

CAPITULO IV

De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

Artículo 25°.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.

Sección Primera

Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública

Artículo 26°.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito federal y los Municipios.

Artículo 27°.- El Registro contendrá, por lo menos:

- I. Los datos que permiten identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública;
- II. Los estímulos, reconocimientos a que se haya hecho acreedor el servidor público; y
- III. Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

Las ordenes de detención o aprehensión se notificarán cuando no pongan en riesgo la investigación o la causa procesal.

El reglamento especificará los demás datos que deban aportar al Registro cada una de las instituciones de seguridad pública.

Artículo 28°.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, escribirán y mantendrán actualizados en el Registro los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los términos de esta ley y el reglamento. Se consideran miembros de las instituciones de seguridad pública, a quienes tengan un reglamento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente.

Artículo 29°.- Los integrantes de las instituciones de seguridad pública ostentarán una identificación que incluya fotografía, nombre, nombramiento y clave de inscripción en el Registro.

Artículo 30°.- La consulta del Registro será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación. Con los resultados de la consulta la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes.

Artículo 31°.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Sección Segunda

Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

Artículo 32°.- Además de cumplir con las disposiciones contenidas en otras leyes, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito federal y los Municipios, manifestarán al Registro Nacional de Equipo:

I. Los vehículos que tuvieran asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo; y

II. Las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 33°.- Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 34°.- Las armas sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o para un horario, misión o comisión determinadas, de acuerdo con los ordenamientos de cada institución.

Artículo 35°.- En el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y/o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 36°.- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los Artículos 33° al 35° de esta ley, dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de las normas aplicables.

Artículo 37°.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; los Estados y el Distrito Federal.

Sección Tercera

De la Estadística de Seguridad Pública

Artículo 38°.- El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas pendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

Artículo 39°.- Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica.

Artículo 40°.- La estadística de seguridad pública sistematizará los datos de cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y

administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamientos de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.

Sección Cuarta

De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia

Artículo 41°.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas y sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyen sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deberán contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, ordenes de detención o aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el Artículo 38° y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos.

Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Artículo 42°.- La institución del Ministerio Público solo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, pero lo proporcionará inmediatamente después de que deje de existir tal condición.

Sección Quinta

De las Reglas Generales sobre la Información

Artículo 43°.- El reglamento determinará las bases para incorporar otros servicios e instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso.

También determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable de inscripción. En los casos necesarios se asignará una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información en los sistemas, a fin de quede la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

Artículo 44°.- Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta, respecto de:

- I. La policía preventiva;
- II. La policía judicial;
- III. El Ministerio Público;
- IV. Las autoridades judiciales
- V. Las autoridades administrativas de readaptación social; y
- VI. Otras autoridades.

El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que podrá tener carácter público.

Artículo 45°.- La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. El incumplimiento de esta obligación se equiparará al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza.

Artículo 46°.- Cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

CAPITULO V

De los Servicios de Atención a la Población

Artículo 47°.- El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Artículo 48°.- El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

TITULO TERCERO

DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Artículo 49°.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50°.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la seguridad pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III. Realizar labores de seguimiento;
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 51°.- Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del Artículo anterior.

TITULO CUARTO

DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

Artículo 52°.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación, cuando los servicios comprendan varias entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los

mecanismos para su supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Artículo 53°.- Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Artículo 54°.- Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

TRANSITORIOS

Primero.- Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias necesarias, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instancias, los instrumentos, mecanismos y programas que lo conformen, puedan establecerse y desarrollar las funciones ordenadas en la presente ley.

Tercero.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública se instalará dentro del plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la presente ley.

Cuarto.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública en su primera sesión, determinará los procedimientos y los plazos máximos, para que se instalen las demás instancias de coordinación y se establezcan los instrumentos y servicios que prevé esta ley.

Quinto.- Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por la presente ley.

Sexto.- Se deroga el Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

México, D.F., a 21 de noviembre de 1995.- Sen. Ernesto Navarro González, Presidente.- Dip. Fernando Salgado Delgado, Presidente.- Sen. Graciela Laríos Rivas, Secretario.- Dip. Aurelio Marín Huazo, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.