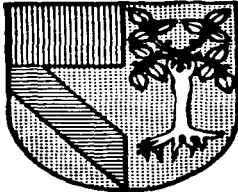


308909
5



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

**“ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS ADMINISTRATIVOS DE LA
SEGURIDAD PUBLICA EN LA FEDERACION Y EL DISTRITO
FEDERAL”**

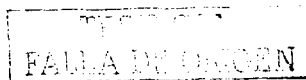
TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HORACIO MACIAS FABRE

DIRECTOR DE TESIS.

DR. GONZALO URIBARRI CARPINTERO

MEXICO, D.F.

2003



1



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A Dios por darme las fuerzas y amor necesario
para enfrentarme a la vida

A Georgina, Juan Pablo y el bebé quienes se han convertido
en las personas más importantes de mi vida y me han enseñado
el valor de amar y ser amado.

A Hugo quien siempre estuvo en todo momento
conmigo dándome siempre el consejo adecuado y su cariño.

A mi Mamá quien me dio su apoyo y confianza

A mis hermanas Lorena, Jacqueline y Priscilla

A mis familiares y amigos por su cariño, en especial
A Paul y Adriana, Doña Male, Don Emilio, Raquel, Emilio, Belem,
Mauricio, Erika, Pablo, Male, Martha Gabriela, Melchor,
Camilo, Edgar, María José y Paty.

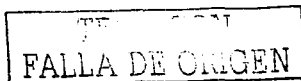
Al Dr. José Antonio Lozano Diez, por el apoyo
y tiempo que me brindó para la elaboración de esta tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

INDICE**INTRODUCCION**

I. REFORMAS AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL	1
I.1 Facultad reglamentaria y sancionadora conferida en el artículo 21 Constitucional	7
I.1.1 Facultad reglamentaria conferida en el artículo 21 Constitucional	7
I.1.2 Facultad sancionadora conferida en el artículo 21 Constitucional	10
I.2 Facultades Conferidas por nuestra Constitución a la Federación, Estado, Municipio y Distrito Federal en materia de seguridad pública	12
I.2.1 La Federación	13
I.2.2 Los Estados	16
I.2.3 El Municipio	18
I.2.4 El Distrito Federal	25
II. ALGUNAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CON FACULTADES DE SEGURIDAD PUBLICA	39
II.1 Secretaría de Gobernación	40
II.1.1 Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	42
II.2 Secretaría de Seguridad Pública	49
II.2.1 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	69
II.2.2 Policía Federal Preventiva	72
II.3 Procuraduría General de la República	88
III. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	112
III.1 Algunos artículos de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	112
III.2 Comentarios a la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	123
III.3 Consejo Nacional de Seguridad Pública	128
IV. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	148
IV.1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	148
IV.2 Programas y planes de seguridad pública en el Distrito Federal	158
IV.2.1 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	163
IV.2.2 Programa Integral de seguridad pública y procuración de Justicia en el Distrito Federal	179
IV.3 Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	185
IV.4 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	188
CONCLUSIONES	192
PROPUESTAS	197
FUENTES CONSULTADAS	204



INTRODUCCION.

La inseguridad pública, es un concepto que la mayoría piensa que ha surgido en la actualidad ya que la misma, es un tema que está muy de moda entre los medios de comunicación los cuales muchas veces con sus notas amarillistas provocan alteraciones que dañan el Estado de Derecho haciendo en ciertas ocasiones comentarios o presentando noticias que vez de buscar una solución crean incertidumbre y escepticismo dentro de la comunidad. Mas sin embargo, en otras ocasiones y a través de lo que se podría llamar noticieros serios, se crea una conciencia acerca de la problemática de la inseguridad así como de ineptitud de nuestras autoridades para resolver los problemas que nos acogen, así como alto índice de corrupción, falta de capacitación, apatía, etc. de las instituciones encargadas de mantener la seguridad pública.

Por otro lado, el mismo tema de seguridad pública es un concepto que muy astutamente han acogido diversos políticos dentro de sus discursos de campaña para hacer promesas que en la mayoría de las ocasiones no se cumplen o también lo usan para desacreditar a sus opositores; sin realmente avocarse en encontrar una solución. Lo anterior también ocasiona que la Seguridad Pública sea vista como elemento mas del discurso político creando entre los ciudadanos cierta desilusión a cerca de la misma, ya que como mencioné solamente se queda en un discurso y no se hace nada tangible al respecto.

Es muy común escuchar acerca de asaltos bancarios, robo de vehiculos, secuestros, actos de corrupción dentro de las instituciones encargadas de la seguridad, robos a casa habitación, narcotráfico, asesinatos, etc. Hechos que cada vez mas atañen o atacan a nuestro propio circulo social ya que no es raro que estas situaciones nos hayan pasado a alguno de nosotros, familiares o amigos.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

Mucho opinan que la inseguridad en que vivimos en la actualidad, es ocasionada por el crecimiento demográfico de nuestras ciudades, la falta de empleo, los problemas económicos que existen en la actualidad, por factores de índole social o cultural etc. Pero pocos se han puesto a pensar que un factor que contribuye a esta inestabilidad es por la falta de legislación clara que ataque este problema.

Dentro del presente trabajo, trataré de explicar que uno de los factores que contribuyen a esa inseguridad pública que se ha generado en los últimos años, es también, por la falta de leyes adecuadas, por la poca seriedad que existe en la actualidad dentro de las Instituciones encargadas de administrar el servicio de seguridad pública, ya que las mismas en la actualidad carecen de credibilidad, así como de personas que realmente tengan la conciencia de realizar un servicio público en lo que se refiere a la seguridad pública, situación que ha ocasionado la falta de solidez en las instituciones encargadas de esta materia.

Así pues, con el afán de realizar un trabajo que tenga una visión crítica alejándose de posturas políticas, se analizarán desde el punto de vista administrativo algunas leyes e Instituciones que se avocan en materia de seguridad pública, con el fin de llegar a una conclusión y hacer algunas proposiciones en la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. REFORMAS AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

Nuestra constitución así como diversas leyes y reglamentos que de ella derivan, han legislado acerca de la Seguridad Pública, la cual es un tema importante para alcanzar un Estado de Derecho.

Mas sin embargo, desde los orígenes de nuestra Carta Magna, el concepto de Seguridad Pública no aparecía como tal, puesto que el artículo 21 de la Constitución de 1917, fue redactado de la manera siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía el cual consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con una multa mayor del importe de su jornada o sueldo en una semana."¹

Posteriormente con la reforma al artículo 21 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 3 febrero de 1983, dicho artículo fue reformado para quedar redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

¹ Felipe Tena Ramírez, Leves Fundamentales de México 1808-1994, 16ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994, páginas 824 y 825

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.²

Con esta reforma de 1983, hay una reducción en las penas por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía ya que anteriormente las penas por esas faltas, consistían en una multa o arresto hasta por 36 horas, permutable el no pago de multa por un arresto que no excedía en ningún caso de quince días. También se considera una reducción en la multa máxima en caso de que el infractor fuese jornalero u obrero, la cual podría ser de una semana a un día de su jornal o salario. Asimismo se adiciona a los trabajadores no asalariados que incurran en infracción, caso en el cual, la multa no excederá a un día de su ingreso.

Mas sin embargo, como podremos apreciar en las redacciones del artículo 21 Constitucional, Tanto la que imperaba en 1917, como la que acabamos de transcribir de 1983, el concepto de seguridad pública no aparecía todavía como una función de Estado. Tal concepto, únicamente se vislumbraba en nuestra Constitución, en su artículo 115, el cual la señalaba como una actividad o servicio público a cargo del Municipio.

² ibid., p. 1012

Con fecha 31 de diciembre de 1994, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, otra reforma al mismo artículo 21 Constitucional, mismo que a partir de esa fecha preceptuaba lo siguiente:

"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 y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. 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 hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

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 establezcan 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.³

Como podemos observar, con la reforma de 1994 al mencionado artículo 21 Constitucional, el concepto y atribución de seguridad pública se elevó a todo el Estado Mexicano, es decir, este concepto cayó bajo la responsabilidad y acción de todos los niveles de gobierno a saber: la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y el Municipio. Asimismo, mediante dicha reforma, se comprende una mayor amplitud de la función de seguridad pública, en el sentido de entenderla como algo que traspasa el concepto de servicio municipal prestado por policías municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de gobierno y policía.

Otro logro de la aludida reforma, es el sentar las bases para la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a través de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que de igual forma, se contempla la coordinación de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal para preservar el orden público y la paz social. De dicha Coordinación, posteriormente surge la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que analizaremos mas adelante, mencionando únicamente que debido a la reforma de 1994, así como a la ley que posteriormente surge, el concepto de seguridad pública evolucionó en el sentido de ser una actividad ejecutiva enfocada únicamente a la prevención del delito, a una actividad que también se dedica a acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a ley. Tarea que quizás en la realidad no se cumpla del todo, pero lo importante es que nuestra legislación ya abrió una brecha para que tal vez en un futuro el concepto de seguridad pública sea cumplido.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 118ª ed. México. Ed. Porrúa, 1997, p. 20

Finalmente, la última reforma del artículo 21 Constitucional, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, misma que estableció lo siguiente:

“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 una 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 hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día:

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 establezcan 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.⁴

Con esta última reforma, podemos observar que al Ministerio Público se le atribuye otra facultad, y es la de "investigar", ya que anteriormente y desde los orígenes del mencionado artículo 21 Constitucional, solamente se mencionaba que el Ministerio Público únicamente podría perseguir los delitos.

Por otro lado, en la citada reforma podemos apreciar que desaparece la Policía Judicial como órgano subordinado al Ministerio Público, que se encargaba conjuntamente con éste último a la persecución de delitos. Únicamente el artículo Constitucional se limita a indicar que el Ministerio Público se auxiliará de una policía misma que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Al respecto, creo que el desaparecer dentro del artículo 21 Constitucional a la Policía Judicial como un organismo encargado de perseguir los delitos conjuntamente con el Ministerio Público, se debió ciertamente a los abusos que se cometieron; ya que muchas veces las funciones de la Policía Judicial se confundían con las del Ministerio Público, situación que llevo a diversas irregularidades por parte de ambos organismos. Mas sin embargo, con esta reforma, no queda bien claro que policía será la que auxiliará y trabajará bajo el mando directo del Ministerio Público. Por otro lado yo cuestionaría si la actividad del Ministerio Público necesita tener bajo su mando a una policía, puesto que yo soy de la idea de que el Ministerio Público se auxilie de una o varias policías para el cumplimiento de sus fines, pero que no tenga una policía exclusiva a su mando, ya que el tener bajo su mando una policía, ha acarreado una serie de abusos en sus actuar.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México, Ed. Berbera, 2001, páginas 25 y 26

I.1 Facultad reglamentaria y sancionadora conferida en el artículo 21 Constitucional.

I.1.1 Facultad Reglamentaria conferida en el artículo 21 Constitucional

Como se ha visto hasta ahora, desde la redacción original del artículo 21 de Nuestra Carta Magna hasta nuestros días, aparecen mencionados los reglamentos gubernativos y de policía, mismos que han suscitado una serie de cuestionamientos en lo referente a que autoridad los expide y si dicha autoridad se encuentra facultada para ello.

Antes de adentrarnos al cuestionamiento arriba expuesto, cabría hacer un breve recordatorio de que son los reglamentos y quien tiene facultada para expedirlos, ante esto, el maestro Gabino Fraga, define al reglamento como:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo"⁵

Como podemos observar en la definición mencionada anteriormente, el Ejecutivo es quien tiene la facultad de expedir los reglamentos, los cuales deberán facilitar la observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo. El fundamento jurídico o constitucional de la facultad reglamentaria, se desprende del artículo 89 fracción I de nuestra Constitución, mismo que establece:

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

⁵Gabino Fraga. Derecho Administrativo: 32ª.ed., México. Ed. Porrúa, 1993, p. 104

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que Expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Como se mencionó, los reglamentos son elaborados por el Poder Ejecutivo, pero ¿Qué pasa con los llamados reglamentos de gobierno y policía que nuestra Constitución establece? ya que con la definición que anteriormente transcribimos sobre el reglamento, es necesario que antes de que se promulgue un reglamento debe existir con anterioridad una ley. Pero en el caso los reglamentos gubernativos y policía, ¿realmente existirá una ley anterior a ellos?. Ante este cuestionamiento, sería bueno establecer las diferencias que nuestra doctrina hace de los reglamentos.

Dentro de la doctrina, se establece que nuestra Constitución permiten los llamados reglamentos heterónomos o de ejecución y los autónomos o independientes, mismo que a continuación explicaremos:

Reglamentos heterónomos o de ejecución: "Los llamados reglamentos de ejecución son los que en ejercicio de atribuciones constitucionales propias del titular del órgano ejecutivo, para hacer posible o más conveniente la aplicación y concreción de la ley. Esta clase de reglamentos, subordinados a la ley, la completan regulando los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador. Los límites de la potestad reglamentaria en esta clase de reglamentos de ejecución consisten básicamente en que no se altere el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias, de manera que el reglamento puede modificar el texto de la ley en sus modalidades de expresión pero nunca en su aceptación o contenido sustantivo."⁶

⁶ Fauzzi Hamdán Amad. Consideraciones en torno a la Constitucionalidad de las disposiciones administrativas generales que dictan los órganos de la Administración Pública Federal y sus diferencias con los reglamentos propiamente dichos. México. Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, 1990, p. 243

Reglamentos autónomos o independientes: "Los reglamentos autónomos, independientes o constitucionales, como también se les conoce en la doctrina, son aquellos que dicta el titular del órgano ejecutivo sin someterse a una ley formal."⁷

Como podemos observar, para que el ejecutivo realice un acto reglamentario sin existir una ley anterior a éste o una ley de por medio, debe existir una disposición expresa en la Constitución, tal es el caso de las facultades extraordinarias que nuestra Constitución otorga al Ejecutivo para legislar en sus artículos 29 y 131.

Mas sin embargo, y fuera de los casos antes mencionados yo no encontré algún otro precepto Constitucional que permita al Ejecutivo reglamentar o legislar. No obstante lo anterior, hay diversos tratadistas que mencionan que la facultad autónoma para reglamentar del ejecutivo ésta implícita dentro del artículo 21 Constitucional, tal es el caso del Maestro Gabino Fraga quien señala:

"El artículo 21 Constitucional de 1857 estaba redactado en estos términos: La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá poner como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.

Los abusos que se llegaron a cometer por la autoridad administrativa, se trataron de suprimir con las limitaciones impuestas por el artículo 21 Constitucional de 1917, y para hacerlo se separó la competencia de la autoridad judicial de la que debe corresponder a la autoridad administrativa. Para la primera se dejó imposición de penas; para la segunda, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin que exceda de

⁷ Ibid., p. 244

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

multa o arresto hasta 36 horas; pero ya no se fijó, como en la Constitución de 57, que la imposición de estas correcciones sólo se haga en los casos y modos que expresamente determine la ley, lo que parece indicar que debe hacerse en los que determinan los propios reglamentos gubernativos y de policía.

De ahí se desprende que estos reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley.

Fuera del caso tratado en donde hay una base constitucional que consigna la excepción al principio de la fracción I del artículo 89, deben estimarse proscritos los reglamentos autónomos.⁸

Así como Gabino Fraga, hay diversos tratadistas tanto en materias administrativas como constitucionales que admiten que dentro del artículo 21 Constitucional se pueden desprender facultades reglamentarias autónomas del Ejecutivo, situación con la que no comulgo ya que en ningún momento el artículo 21 Constitucional señala de manera expresa que el Ejecutivo puede expedir los reglamentos de policía y gubernativos. Es decir, nuestra Constitución no esclarece el contenido y alcances de esas facultades. Mas sin embargo, si la Constitución no los esclarece no se puede interpretar la misma de manera implícita y otorgar la facultades reglamentarias aludidas al Ejecutivo. Admitir lo anterior, desde mi punto de vista, atenta contra la estructura y organización de nuestra misma Constitución.

1.1.2 Facultad sancionadora contenida en el artículo 21 Constitucional.

Dentro de este tema, en el cual seguimos analizando el artículo 21 Constitucional veremos que dentro del mismo se desprende una facultad para

⁸ G. Fraga, op. cit., páginas 113 y 114

sancionar las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, la cual se otorga de igual forma al Ejecutivo.

Al respecto, algunos podrán pensar que el Ejecutivo usurpa las facultades de la autoridad judicial, mas sin embargo yo no pienso que sea así, ya que la misma Constitución hace una excepción a la facultad sancionadora que le corresponde a la autoridad judicial otorgándosela a la autoridad administrativa únicamente para el caso en que se infrinjan los reglamentos gubernativos y de policía, y ésta última deberá acatar las penas previstas por nuestra ley fundamental al aplicar las sanciones.

Mas sin embargo, en la práctica esta facultad sancionadora otorgada a la autoridad administrativa muchas veces va mas allá de sus atribuciones, para ser mas claro en la reflexión que se acaba de hacer, me permitiré citar al Dr. Ignacio Burgoa, quien menciona:

“Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicha sanción únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multa) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comúnmente”⁹

De lo anterior, creo que queda claro por parte de nuestra Constitución, la facultad que se otorga a la autoridad administrativa para sancionar el incumplimiento a los reglamentos gubernativos y de policía, y también queda claro dentro de la misma Constitución las penas que deben imponer las

⁹ Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales: 26ª.ed., México. Ed. Porrúa, 1994, p. 654

autoridades administrativas al sancionar. Mas sin embargo lo que no queda bien claro, es el actuar de diversas autoridades administrativas, y entre ellas las mismas autoridades encargadas de la seguridad pública ya que en muchas ocasiones las penas o sanciones que las mismas aplican exceden o son diferentes a lo establecido por nuestra Constitución., situación que es a todas luces inconstitucional.

I.2 Facultades conferidas por nuestra Constitución a la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de seguridad pública.

Como ya se hizo mención, en el artículo 21 constitucional se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Con lo anterior, se atribuye a cada uno de los niveles de gobierno señalados facultades para la administración, organización, legislación, etc. en materia de seguridad pública.

Antes de entrar en materia, recordemos que nuestra Constitución, en su artículo 40 establece:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁰

Con lo anterior se establece que nuestra forma de gobierno denominada Federal, existen dos esferas o niveles de gobierno; una que pertenece al Estado Federal, que son los órganos centrales por una parte, y por la otra, los Estados Miembros; teniendo cada esfera sus facultades. Los primeros las denominadas facultades federales y los segundos las locales. En este sistema

¹⁰ Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 838

de gobierno, los llamados Estados miembros ó locales, pierden totalmente su soberanía al exterior para que el Estado Federal o central las ejerza y únicamente, los Estados miembros conservan algunas facultades internas que no otorgan al Estado Central.¹¹

Aparte del Estado Federal y de los Estados Miembros nuestra Constitución en su artículo 115, reconoce al Municipio libre y soberano como base de la división territorial y organización administrativa del Estado.

Por último nuestra misma Ley Fundamental, en sus artículos 44 y 122 reconoce al Distrito Federal como cede de los Poderes de la Unión con un gobierno que en su interior, estará a cargo de los poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Una vez realizado la breve explicación de nuestra forma de gobierno prevista en la constitución, nos adentraremos a analizar las facultades conferidas por nuestra Carta Magna a cada uno de los niveles de gobierno mencionados.

1.2.1 La Federación.

Dentro de algunas facultades conferidas por nuestra Constitución a la Federación en materia de seguridad pública, encontré algunos artículos en donde se le otorga tales facultades, como:

Artículo 21, mismo que ya se ha mencionado.

Artículo 29, el cual establece la suspensión de garantías en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto. Facultado al Presidente de la República ha hacer frente en estos casos.

¹¹ Tena Ramírez, Derecho constitucional Mexicano: 27ª ed., Ed. Porrúa, 1993, p. 113

Artículo 73 fracciones XXI y XXIII, mismos que establecen que el congreso tiene la facultad para establecer los delitos y faltas contra la federación, así como para imponer sus respectivos castigos. También se le faculta para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamientos, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Artículo 89 fracción VI, mismo que permite al Presidente de la República, disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente: ejército terrestre, fuerza área, marina para la seguridad interior.

Artículo 102 incisos A y B, que establecen lo referente a la organización y facultades del Ministerio Público, así como lo referente a los derechos humanos.

Artículo 131, que establece la facultad de la Federación para prohibir por motivos de seguridad o de policía la importación, exportación o tránsito de toda clase de productos.

Los anteriores fueron algunos artículos de nuestra Constitución que considere mas relevantes para efectos de este tema. Tal vez, se piense que ignore otros articulo que hablan de seguridad, mas sin embargo para efectos de este trabajo yo considero que con estos basta.

Algo que llama la atención, es que dentro de las facultades conferidas al Congresos de la Unión, no se encuentra una facultad expresa para que éste pueda legislar de manera amplia en cuestiones de seguridad pública, es decir, solamente se indica que puede expedir leyes en forma limitada de algunos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

temas de seguridad pública ya que la misma Constitución lo faculta para sentar las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamientos, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Por lo anterior observamos la limitación del Congreso para legislar en materia de seguridad, por lo cual cabría preguntarnos si el Congreso pudiere expedir una Ley de Seguridad Pública Federal, ya que esta facultad no esta bien detallada según como lo acabamos de mencionar.

Ante la incertidumbre arriba expuesta, yo soy partidario de que el Congreso de la Unión si puede expedir una Ley en materia federal de seguridad pública y también puede legislar sobre este tema en un campo mayor y no tan limitado como el señalado el la fracción XXIII del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental, y esto, es permitido por el mismo artículo 73 fracción en su fracción XXX, misma que permite al Congreso de la Unión expedir todas las leyes necesarias, para hacer efectivas las facultades conferidas en el ya citada artículo 73 Constitucional.

De lo anterior, y aunque desde mi punto de vista el Congreso de Unión si tiene facultades para legislar en materia de seguridad pública en un campo mayor al estipulado en la fracción XXIII del artículo 73, yo me inclino por que dentro de del mencionado artículo 73 quede redactado de una manera clara y expresa la facultad del Congreso para legislar en todo lo referente a seguridad pública, esto con el fin de que no se preste a controversias Constitucionales mismas que en nuestros tiempos están de moda entre las fracciones de los partidos políticos que integran el Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.2. 2 Los Estados

Al inicio de éste tema, se hizo una breve explicación de la Federación y de los Estados Miembros, en la cual se indicó que dentro de nuestra forma de gobierno se contemplan los Estados Miembros mismo que en su régimen interior tienen su propia soberanía, por lo cual, éstas entidades pueden contar con su propia organización de gobierno, pudiendo otorgarse su Constitución, mismas que se conocen como Constituciones locales. Lo anterior se encuentra regulado en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, mismo que establece:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."¹²

Cabe mencionar que dentro de cada una de las Constituciones locales se sienta las bases para la organización interna de cada estado y de ellas se desprenden las leyes que organizan, administran y vigilan a los Estados, haciendo mención que las Constituciones locales no pueden ir mas allá por lo preceptuado por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Desgraciadamente y por vicios de sexenios pasados, las Constituciones locales se convirtieron en retratos exactos de la Constitución Federal ya que los legisladores de cada Estado en vez de crear un ordenamiento que reflejara las necesidades locales y por ende darles una solución, se preocuparon por desarrollar un ordenamiento que no contraviniera a ningún sentido a la Constitución, dicha situación que ha impedido un desarrollo jurídico, económico y social de cada Estado. Con lo anterior no quiero decir que los legisladores locales hagan un ordenamiento que vaya mas allá de nuestra Constitución, lo

¹² Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 838

único que quisiera que quede claro es que esas autoridades pueden desarrollar ordenamientos acordes con las necesidades locales sin contravenir a lo estipulado por nuestra Carta Magna.

Siguiendo con este orden de ideas, también quisiera señalar que los legisladores locales en su afán de no contradecir a nuestra Carta Magna, no únicamente se han dedicado a copiar constituciones locales iguales a la que prevalece en materia Federal, sino han ido mas allá ya que también hacen copias exactas de las leyes federales para no contravenir las o contradecirlas. Esta práctica resulta inadecuada ya que cada Estado tiene diferentes costumbres, rasgos socioeconómicos y culturales, por lo cual no se pueden aplicar las mismas disposiciones a cada Estado ya que es ilógico que se quiera instaurar una legislación de seguridad pública local uniforme para cada uno de los Estado que conforman la República Mexicana.

Después de la anterior reflexión, solamente queda por señalar que cada una de las Constituciones locales regula en su interior en lo referente en materia de seguridad pública, mas sin embargo por motivos obvios nos es imposible analizar cada una de esas Constituciones.

No obstante, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma a la que nos hemos venido refiriendo, otorga a los Estado miembros las competencias necesarias para el desarrollo de su seguridad pública interna, tal es el caso del ya citado artículo 21 Constitucional.

Por otra parte, otro artículo 124 de nuestra Carta Magna, mismo que establece:

"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."¹³

¹³ Ibid., p 874

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con lo anterior, podemos darnos inferir que los Estados internamente pueden desarrollar sus competencias en materia de seguridad pública ya que en ningún precepto de nuestra constitución se establece que los funcionarios federales pueden ejercer atribuciones de seguridad pública dentro de los Estados, excepto lo previsto por los artículos 29 y 131 de nuestra Constitución.

1.2.3 El Municipio

Al Municipio lo podemos describir con la base para la división territorial que sirve para la organización de las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la federación.

La figura del Municipio, aparece contemplada en nuestra Carta Magna, misma que en su constantemente reformado artículo 115, establece en su primer párrafo:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.....

Antes de continuar con el tema del Municipio, cabría hacer una pequeño historial de la participación del mismo en ciertas fases de la historia de México, por lo cual me permitiré citar algunas reflexiones del Dr. Tena Ramírez:

"Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático mas puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey los títulos de Justicia Mayor y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capital General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista."¹⁴

"Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios."¹⁵

Desde la independencia hasta el triunfo de la República en 67, los ayuntamientos resisten el desorden que desde entonces prevalecta. Dentro de las instituciones democráticas, parecería que los municipios figurarían en el sentido de ponerles atención los cuales serían tomados en cuenta en los programas del partido liberalista. Pero par nuestra sorpresa, fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores quines atendieron a ésta figura , la cual no fue atendida del todo en las Constituciones federalistas.¹⁶

"Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del general Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralistas, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 eran los agentes de lo gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo a la libertad municipal.

¹⁴ Tena Ramírez, op. cit., p. 147

¹⁵ Ibid., p. 148

¹⁶ Ibid., p. 149

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.¹⁷

Finalmente, la Constitución de 1917 plasmó el principio de libertad municipal, rectificando o reivindicando a lo que se refiere en este tema, a la Constituciones liberales.

Así pues, en nuestros días nuestra Ley fundamental reconoce la figura del municipio el cual ejerce su gobierno a través del Ayuntamiento, mismo que se conforma por un Presidente Municipal, de Regidores y Síndicos los cuales son electos popularmente.

Algo que hay que sobre saltar a cerca de la redacción del artículo 115 de nuestra Carta Magna, es que se alude a un Municipio Libre, pero esa libertad en la práctica se encuentra limitada o restringida por el Estado. Un ejemplo de lo anterior, es lo preceptuado por el tercer párrafo artículo 115 Constitucional, mismo que establece que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convergan.

En base de lo anteriormente transcrito, la formula del Municipio libre con cierta autonomía Política, no es del todo muy clara, ya que el actuar del ayuntamiento, muchas veces pudiere encaminarse a complacer las legislaturas locales para evitarse problemas. O por otro lado, el actuar del Ayuntamiento se puede menoscabar debido a que sin en una legislatura estatal hay una bancada partidista mayoritaria de un partido político contrario al que ocupa el

¹⁷ Ibid., p. 150

Ayuntamiento, se pudiere y ojalá no sea el caso, prestar a revanchismos políticos, situación que no me sería muy rara en estos días en donde muchos de nuestros legisladores lo único que buscan es obstaculizar un desarrollo.

Por otro lado, y continuando con las limitantes del supuesto Municipio libre, se podría encontrar la de no tener la facultad de otorgarse sus propias leyes. En la práctica, la actividad legislativa o facultad legislativa del Municipio es nula, ya que el órgano encargado de desarrollar las leyes que deben acatar los Municipios, es el poder legislativo estatal. Esto en cierto sentido tienen razón de ser, ya que los Municipios al no contar con un poder legislativo, sería inconstitucional que otro órgano distinto a éste poder dicte leyes o tenga facultades legislativas.

Al lo anterior, quisiera aclarar que no quiero entrar en discusiones de que si el municipio debe o no tener su propio órgano legislativo, lo único que quiero hacer reflexión es que esa libertad expresada por el artículo 115 constitucional no es del todo exacta.

Finalmente y siguiendo con las restricciones a la libertad del municipio, podemos encontrar que sus ingresos económicos son muy mermados a favor de la Federación y de los Estados, siendo estos últimos quienes desgraciadamente le han coactado su desarrollo económico.

Como se ha visto, el Municipio no puede otorgarse sus propias leyes debido a esa carencia de facultad legislativa la cual es detentada por el Estado-Miembro. Así pues la facultad para expedir leyes y normas sobre seguridad pública, es exclusiva del la legislatura Estatal, tal y como se prevé en el artículo 115 Constitucional, el cual mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 señala en el segundo párrafo del inciso II lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 115...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.¹⁸

Con la reforma del 23 de diciembre de 1999, en la que se modificó el párrafo al que se hizo mención, surgen dos situaciones:

La primera es que se esclarece la duda que se tenía anteriormente puesto que antes a dicha reforma, nuestro artículo 115 Constitucional mencionaba que los ayuntamientos tenían facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno. Con esto se otorgaba ciertas facultades legislativas a los Ayuntamientos al permitir que éstos últimos expidieran sus bandos de policía y gobierno y aunque se encontraban limitados con las bases normativas de las legislaturas de los Estados, se confería una actividad legislativa ajena al poder legislativo. Situación que en la actualidad queda subsanada ya que las legislaturas de los Estados son las que proponen los bandos de policía y buen gobierno municipal.

La segunda situación es la de quitar o reducir a un mas la supuesta autonomía del Municipio en aras del Estado Miembro ya que es éste quien decide y regula por medio de su legislatura como se va a regir el municipio en cuestiones administrativas, de buen gobierno, policía, etc.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., páginas 128 y 129

Mi punto de vista sobre de la reforma a que hemos hecho alusión, es que como ya he hecho mención, mi intención no es discutir acerca de si el Municipio puede o no tener facultades legislativa, pero por lo que yo abogaría es que si la facultad legislativa le compete a las legislaturas estatales, que las misma realicen bandos de policías y leyes de seguridad que realmente reflejen las necesidades del cada uno de los municipios que se encuentran en sus circunspecciones, para la cual los comités legislativos encargados de esos temas propongan a la legislaturas leyes y reglamentos acordes con las necesidades del Municipio.

Siguiendo sobre nuestro tema, dentro de las atribuciones que nuestra Carta Fundamental otorga a los Municipios sobre seguridad pública, encontramos que la Fracción III, inciso h) del ya aludido artículo 115 Constitucional, señala lo siguiente:

Artículo 115.

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...¹⁹

Si recordamos que en el artículo 21 Constitucional, en su quinto y séptimo párrafo se menciona lo siguiente:

Artículo 21...

¹⁹ Ibid., p. 130

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 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.²⁰

Si vemos las relaciones que existen entre el artículo 21 y 115 constitucional en materia de seguridad pública con respecto al Municipio, a simple vista se creería que el Municipio puede formar parte o tener cargos de funciones de seguridad pública, pero mi pregunta sería ¿Qué participación tiene el Municipio en funciones de seguridad pública?. Si como ya hemos visto, el Municipio no puede tener ninguna participación en la legislación sobre ese tema. Y si a eso agregamos lo mencionado en el inciso VII del ya citado artículo 115 Constitucional el cual a la letra dice:

Artículo 115.

VII.- La policía preventiva Municipal estará al mando del presidente Municipal, en términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...²¹

Con la anterior disposición, se reduce aún mas la libertad de los Municipios en cuestiones de sus funciones de seguridad pública. Puesto que en una parte del artículo 115 constitucional le otorgan las funciones y servicios de seguridad pública pero por otra parte se los limitan al arbitrio del gobernador del Estado.

²⁰ Ibid., páginas 24 y 25

²¹ Ibid., p. 133

Con esto se concluye que los Municipios en sus facultades de seguridad pública se ven muy mermadas en aras del Estado, permitiéndole desde mi punto de vista prestar y administrar el servicio de seguridad pública pero sin una autonomía propia de un órgano encargado de prestar estos servicios.

1.2.4 Distrito Federal.

Con respecto a los lineamientos y forma de organización de la ciudad de México, cabe destacar que en ella ha habido diversas formas de gobierno y organización administrativa. Siendo el Distrito Federal sede de los Poderes Federales ha ocasionado que su estructura y régimen interno, sea diferente a los que tienen los Estados Miembros, un ejemplo de lo anterior sería el no poder otorgarse su propia Constitución interna. Hay que aclarar que éste régimen cada vez más apunta a considerar al Distrito Federal como un Estado o permitirle que se estructure y organice como tal.

Las Constituciones que han regido en nuestro país, paulatinamente han ido cambiando en cuanto a la administración, facultades y organización del régimen de gobierno del Distrito Federal, por lo cual haremos una pequeña reseña de estas diferentes reglamentaciones que a lo largo de la historia han reglamentado el actuar en la Ciudad de México.

El Constituyente de 1824, señaló a la ciudad de México como residencia de los Poderes Federales otorgándoles un radio cuyo centro sería el zócalo o plaza mayor con una extensión de dos leguas, dicha extensión fue ampliada mediante los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. Pero anteriormente a éste decreto, la Constitución de 1857, señalaba que el Congreso tendría facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales. En el año de 1903, se hace una división, otorgando al Congreso la

facultad legislativa, y al Ejecutivo, se encargaría de los asuntos políticos, administrativos y municipales.²²

En los orígenes de la Constitución de 1917, en su artículo 44 se establecía lo siguiente: El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en El Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Asimismo, mediante la Constitución de 1917, se extendió al Distrito Federal la idea del Municipio Libre contenida en su artículo 115, por lo cual un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y una organización municipal de elección popular se encargarían de los asuntos de interés local o interno del Distrito Federal.

En virtud de los precedentes negativos de coexistencia, las dificultades económicas y los conflictos constantes entre el Ejecutivo Federal y el Municipio o autoridades locales del Distrito Federal en el año de 1928, el Presidente Alvaro Obregón suprimió el régimen municipal y creó la organización del Distrito Federal como una dependencia directa del Presidente de la República. A este respecto y desde esa época se instauró que el gobierno del Distrito Federal, los Poderes legislativos y Ejecutivo de la Unión deberían ser locales para el Distrito Federal, es decir, el Congreso y el Presidente de la República, además de las funciones que poseen como órganos federales, tenían facultades para el gobierno del Distrito Federal, mas sin embargo, esto no sucedió con el Poder Judicial ya que la administración de justicia en el Distrito Federal no es común a toda la República, sino exclusiva y local al Distrito Federal sistema que surgió mediante decreto de 1826, por el cual se dio a la Suprema Corte de Justicia la facultada de habilitarse como Tribunal de Distrito.²³

²² Emilio O. Rabasa, Gloria Caballero, Mexicano: esta es tu Constitución: 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994, p. 174

²³ *Ibid.*, p. 335

"En el año de 1987, el Ejecutivo Federal promovió la reforma de la fracción VI de artículo 73 Constitucional por lo cual el Distrito Federal contó con una Asamblea de Representantes integrada con 66 miembros elegidos mediante el sistema electoral mixto, esto es, de los cuales 40 miembros serían electos según el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación. Conforme a esta reforma, se seguía respetando la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, pero la innovación fue el otorgar a la Asamblea de Representantes algunas atribuciones para emitir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, esto con el fin de atender a las necesidades de los habitantes de la Ciudad de México puesto que se estaba estableciendo un órgano propio con facultades legislativas para el Distrito Federal.

En el año de 1993 se realizaron trece modificaciones a nuestra Carta Magna, las cuales crearon grandes cambios para el régimen jurídico-administrativo del Distrito Federal. En efecto mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, por la cual se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación de un título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII al artículo 89 de la Constitución mostrándose una tendencia de transición hacia una democracia dentro de la Ciudad de México y mediante la aplicación de nuevos preceptos los cuales fueron evolucionando hasta nuestros días para crear un sistema administrativo dentro del Distrito Federal mas independiente y que paulatinamente se ha ido separando de las decisiones y manejo del orden Federal.

Los temas fundamentales que se incluyen en la reforma de 1993 son los siguientes:

a) Caracterización del gobierno del Distrito Federal y distribución de sus competencias. En el artículo 122 constitucional se señaló que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno, con esto todavía se ve una influencia en materia federal en el sentido de que dichos poderes eran los encargados del gobierno del Distrito Federal. Mas sin embargo, se otorgaron ciertas facultades semejantes a un régimen municipal en el sentido que ya existen órganos que desarrollen ese gobierno mismos que son: La Asamblea de Representantes, El jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, estos órganos desarrolla en materia local del Distrito Federal facultades de Legislativas, Ejecutivas y Judiciales. Con ello se establece la función tripartita de la que goza la Federación y los Estados.

Otra de los avances de esta reforma fue el limitar ciertas facultades del Presidente de La República dentro del Distrito Federal, ya que el nombramiento del jefe del Distrito Federal deberá ser ratificado por la Asamblea de Representante. También se limita a aprobar el nombramiento o remoción que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y por último el de que las iniciativas de leyes y decretos será ante la Asamblea de Representantes.

b) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la reforma se otorga mayores facultades a las que anteriormente gozaba este organismo las cuales básicamente se señalan en fracción IV del artículo 122 tales como: poder realizar su propia ley orgánica, facultades hacendarias al poder examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, el expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal; así como, expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, legislar en materia local en lo relativo al Distrito Federal en términos del Estatuto de Gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) La designación del jefe del Distrito Federal, con la reforma mencionada, se estipula mediante un sistema mixto, ya que el Presidente de la República lo nombra (factor presidencial) pero es elegido de entre de cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal (elemento parlamentario) que pertenezcan al partido político que haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea.”²⁴

Los anteriores 3 puntos fueron la gran innovación de la reforma de 1993 y como ya se mencionó fueron el parte aguas para el impulso de otras reformas con respecto al sistema administrativos, jurídico y político del Distrito.

En la actualidad, nuestra Constitución hace alusión al Distrito Federal en su artículo 44, mismo que establece:

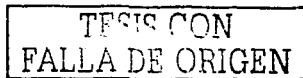
“Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”²⁵

En este artículo se precisa que todavía el Distrito Federal o la Ciudad de México alberga a los Poderes Federales ó al los Poderes de la Unión. Pero se deja la posibilidad de que está sede no sea fija o permanente ya que se puede cambiar al Estado del Valle de México, mediante decisión del Congreso de la Unión, según la fracción V del artículo 73 Constitucional.

Por otro lado, el que el Distrito Federal sea la sede de los Poderes de la Unión, no excluye en la actualidad la injerencia de los mismos en el manejo de la administración y gobierno interno de la Ciudad, aún y cuando haya habido

²⁴ Ibid., páginas 336, 337 y 338

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; op. cit., p. 57



reformas para otorgar mayores facultades a otros organismos internos para el manejo de la Ciudad de México.

Por otro lado, el artículo 122 constitucional, mismo que con su más reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, sienta las bases Constitucionales para la organización y estructura del Distrito Federal.

Dentro de la última reforma del artículo 122, podemos ver un gran paso ya que nuestros legisladores en el primer párrafo del mencionado artículo señalan que la naturaleza jurídica del Distrito Federal y su gobierno estará a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Ejecutivos Legislativos y Judiciales de carácter local. Aquí hay un gran avance a diferencia del artículo 122 de 1993, ya que se establece ya un triunvirato de órganos a semejanza de los Estados miembros; estos órganos que son el Ejecutivo quien recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Legislativo que viene siendo la Asamblea Legislativa y por último el Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia. Cabe señalar que en el anterior artículo 122 como en el actual; si señalaban tanto al Jefe del Distrito Federal (actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal), Asamblea de Representantes (actualmente Asamblea Legislativa) y Tribunal Superior de Justicia como autoridades locales del Distrito Federal, pero la diferencia radica que en la actualidad y como ya quedo establecido nuestra Carta Magna ya los eleva a órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por otro lado uno de los más novedosos cambios es el de señalar que aparte de que el Ejecutivo y la Administración Pública del Distrito Federal recae sobre el Jefe de Gobierno de esa entidad; es la forma de elección del mismo, ya que anteriormente y como ya quedo establecido, la elección del Jefe del Distrito Federal era mediante la designación que realizaba el Presidente de la República de entre de cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que

perteneciera al partido político que haya obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea. En la actualidad y según se establece al final del cuarto párrafo del artículo 122 Constitucional, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es elegido por votación universal, libre, directa y secreta. Esto viene a darle un factor de real democracia en nuestra entidad.

También otro gran cambio es la elección de los integrantes de la Asamblea Legislativa lo cual se señala en el apartado C, incisos I al III de ya citado artículo 122, el cual señala lo siguiente:

Artículo 122.-

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 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 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.²⁶

Con lo anterior, podemos observar que el Distrito Federal cuenta ya con un cuerpo legislativo más serio y cuya elección también es mediante el voto libre y directo.

Como se ha visto, en el actual artículo 122 se integran grandes cambios a parte de los ya mencionados, tales como: i) otorgar mayores facultades al Jefe de Gobierno, ii) otorgar mayores facultades a la Asamblea Legislativa, iii) se organizan las Bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, iv) se habla ya de un tribunal de lo contencioso administrativo etc. Estos cambios en su conjunto viene a dar una mayor autonomía para un mejor manejo interno del Distrito Federal.

Pero aún y con todas estas atribuciones y facultades que nuestra Constitución otorga de forma novedosa a los órganos internos del Distrito Federal, éstos no manejan exclusivamente el desarrollo de la entidad ya que nuestra propia Carta Magna otorga también facultades a los Poderes de la Unión para intervenir dentro del manejo interno de la Ciudad de México, situación que debilita la democracia y autonomía de ésta entidad. A este respecto, nuestra Carta Magna en el primer párrafo del artículo 122 Constitucional señalando lo siguiente:

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 Ejecutivos Legislativos y Judiciales de carácter local, en términos de éste artículo...

Por otro lado en los apartados A y B del mismo artículo 122 se establece que:

²⁶ Ibid., p. 143

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 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 del 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 lo 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

TEFIC CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. ²⁷

Por otro lado, en el artículo 76 Constitucional en su fracción IX se señala lo siguiente:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en ésta Constitución. ²⁸

Con los anteriores artículos que acabamos de señalar, se puede observar que el Distrito Federal no tienen una plena autonomía para su gobierno y desarrollo interno.

El no permitir que el manejo absoluto del Distrito Federal sea desarrollo mediante autoridades locales e internas, ha causado una confusión de atribuciones o que las autoridades locales culpen a las federales o viceversa por determinadas situaciones. Todo esto viene a crear una confusión y un retroceso en el desarrollo de la entidad, tal y como se ve claramente en nuestros días. Yo soy de la postura de que nuestra Constitución deba permitir que el gobierno y manejo en el Distrito Federal se desarrolló a través de órganos locales y que los poderes federales solamente se tengan en esta entidad como su sede y no se involucren en el manejo de la ciudad ya que como se ha visto históricamente puede haber muchas diferencias y en vez de que haya un progreso vamos a tener un retroceso tal y como sucedió en 1928.

Una vez que se ha hecho un breve análisis de en el transcurso de la historia del régimen constitucional del Distrito Federal, nos resta adentrarnos al tema de la seguridad pública recalcando que solamente se hará una breve mención de

²⁷ Ibid., páginas 142 y 143

²⁸ Ibid., p. 81

esto, conforme a las facultades y atribuciones que otorga nuestra Constitución ya que en capítulos posteriores nos dedicaremos a un análisis mas profundo de la seguridad pública en ésta Ciudad.

Por un lado y como ya ha quedado visto, el artículo 21 Constitucional hace referencia al Distrito Federal en cuestiones de seguridad pública ya que señala que ésta es una atribución que esta a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en las respectivas competencias que la Constitución les otorga y; por otro lado en el mismo artículo 21, se menciona que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De lo anterior, primeramente veremos a quien le compete legislar en materia de seguridad de pública dentro del Distrito Federal, situación que no esta bien definida en nuestra Constitución.

Desde mi punto de vista, a quien o quienes les compete legislar en el Distrito Federal es al Congreso y a la Asamblea Legislativa, ésta última legisla bajo los lineamientos del Estatuto de Gobierno el cual es formulado por el Congreso y en base a una serie de materias que expresamente le son conferidas por la Constitución. En cambio el Congreso puede legislar en lo relativo al Distrito Federal en todas aquellas materias que no le fueron conferidas a la Asamblea Legislativa. Así pues, en el apartado C, Fracción V, inciso j del artículo 122 Constitucional se establece lo siguiente:

Artículo 122.-

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:



V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades:

j) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; la previsión social...²⁹

Como se puede inferir, no se otorgó a la Asamblea Legislativa la facultad expresa para poder legislar en materia de seguridad. Mas sin embargo, si puede legislar en ciertos temas referentes a la seguridad pública.

Entonces al ver que la Asamblea legislativa no tiene del todo la facultad para legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, se puede suponer que el Congreso tiene esa facultad, la cual también la tiene a medias por que como ya se señaló la Asamblea Legislativa puede legislar en ciertos temas referentes a la seguridad pública.

Lo anterior es una situación incomoda ya que los organismos locales y federales, muchas veces no saben cual es su atribución en este tema y por ende, no la desarrollan del todo o la desarrollan en exceso.

Por otro lado, en nuestro artículo 122 en el mismo apartado C de la Base Segunda en el inciso e, de la fracción II, se establece que la dirección de los servicios de la seguridad pública recaerá en el Jefe de Gobierno con sujeción al Estatuto de Gobierno. Aquí, nuestra Constitución es clara y expresa en señalar a quien tiene el cargo o quien dirige a la Seguridad Pública dentro del Distrito Federal.

²⁹ Ibid., p. 143

TECNOLOGIA
FALLA DE ORIGEN

Por último y haciendo referencia al artículo 122 Constitucional, en él se prevé una situación muy peculiar ya que en el inciso E de la Base quinta se señala que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución; dicha fracción señala lo siguiente:

Artículo 115...

VII.- La policía preventiva Municipal estará al mando del presidente Municipal, en términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...³⁰

Con esta disposición se resta la autonomía del Jefe de Gobierno en sus funciones de dirección en materia de seguridad pública ya que las mismas pueden ser sustituidas cuando así lo crea conveniente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Yo no pretendo demeritar a la figura Presidencial o considerar que no es apta; pero en mi punto de vista creo que el legislador no debe dejar al arbitrio del Presidente el manejo de la seguridad pública en caso que él juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden, por que creo que quien estaría mejor informado acerca de causas graves o peligros dentro de la entidad, es el mismo Jefe de Gobierno y tal parece que esa disposición es para quitar o restar autonomía al Jefe de Gobierno con respecto a sus facultades en seguridad pública.

Como podemos observar a lo largo de este tema nuestra Constitución estable las bases para la legislación en materia de seguridad pública, bases que no quedan bien claras en unos aspectos y otros sí, pero lo más interesante de todo es que como se ha visto, en este tema de la seguridad se otorgan facultades

³⁰ Ibid., p. 133

expresamente a alguno organismos y por otro lado esas facultades se ven mermadas y en especial se ven mermadas hacia la Federación. No entiendo el por que, ya que en teoría nuestra Constitución otorga una igual jerarquía a la Federación y al Estado Miembro así como al Municipio, pero desgraciadamente en la vida real no es así.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. ALGUNAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL CON FACULTADES DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El orden jurídico y la seguridad pública son parte fundamental de toda organización social y política, ya que estos son temas fundamentales para la consecución de un Estado de Derecho. Para el desarrollo tanto de la seguridad pública como de la procuración de justicia dentro de nuestro País, han existido diversos organismos o instituciones encargadas de atender y desarrollar estos temas. Asimismo, ha existido una infinidad de planes, estrategias y leyes que a lo largo de los años se han venido desarrollando con la finalidad de combatir la delincuencia y proporcionar al ciudadano una supuesta tranquilidad.

Durante las últimas décadas se han creado diversos organismos a niveles Federales, Estatales y Municipales para proporcionarnos diversos servicios ligados a la seguridad. Mas sin embargo, la excesiva creación de organismos e instituciones, así como la desaparición de los mismo sin un porque, el exceso de legislación que en las últimas década ha sido realizada por caprichos políticos para cumplir con promesas de campañas etc, ha ocasionado que la mayoría de las veces los organismos encargados de la seguridad se contrapongan o invadan su campo de competencias con otros organismos, lo cual en vez de mejorar o dar resultados positivos en materia de seguridad pública, ha creado un ámbito de burocracia y entorpecimiento en las labores de seguridad. Todo lo anterior ha desembocado en una creciente delincuencia e impunidad en los delitos, corrupción en las corporaciones, así como en una apatía ciudadana para realizar las denuncias de ilícitos.

En el presente capítulo, se analizarán algunos organismos encargados de la seguridad publica, así como sus funciones y atribuciones, pero dejando muy en claro que únicamente se hablarán de algunos de ellos y los que van enfocados con la finalidad del presente trabajo, ya que el hablar de todos los organismos que se han creado para estos fines sería interminable. Por lo cual se expondrán

solamente algunos de los organismos pertenecientes a la Administración Pública Federal u órganos que ayudan al Ejecutivo para el desarrollo de las funciones de Seguridad Pública.

II. 1 Secretaría de Gobernación

Anteriormente y desde los orígenes de ésta Secretaría, se le atribuían u otorgaban un sin número de facultades ya que las misma es uno de los organismos que mas vinculación tiene con el Presidente de la Republica. Dentro del cúmulo de facultades detentadas por ésta Secretaria, había muchas que correspondía al desarrollo de la seguridad pública; Sin embargo, con el transcurso del tiempo y el crecimiento de la administración pública, se vio la necesidad de que ésta Secretaría transfiriera sus facultades en materia de seguridad pública a otros organismo de la misma administración de reciente creación, como es el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, de la cual hablaremos posteriormente.

Aunque las facultades en materia de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación han sido mermadas, en pro de que ésta Secretaria pueda dedicarse mas a sus tareas exclusivas de sus fines, todavía existen a mi parecer, ciertas facultades que sigue detentando y de las cuales se podría decir que aunque no atañen en forma directa con la seguridad pública, las mismas se podrían entender que son facultades complementarias a dicha actividad.

Para aterrizar lo anterior, a continuación señalaré algunas fracciones del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que a mi parecer cumplen con ciertas funciones de seguridad pública:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

TFSIS CON
FALLA DE ORIGEN

VI. Tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 Constitucional.

XI. Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal.

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente a lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.

XXI. Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

XXII. Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

XXX. Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión nacional y a fortalecer las instituciones de gobierno.

Como observamos, dentro del marco jurídico de las facultades de la Secretaría de Gobernación aún existen facultades que indirectamente le atañen en materia de seguridad.

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.³¹

Con la facultad que acabamos de transcribir, se da pie a la regulación de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que lleva por nombre Centro de Investigación y Seguridad Nacional, mismo que a continuación nos referiremos.

II.1.1 Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

La actividad primaria del Centro de Investigación Y Seguridad Nacional (CISEN) es procurar el resguardo de la seguridad nacional la cual podría entenderse como una situación permanente de paz, libertad, estabilidad y desarrollo social que, dentro del marco del derecho, procuran la soberanía nacional y la convivencia sana y estable entre sus habitantes, así como la del pueblo con el gobierno.³²

El marco jurídico del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, lo encontramos en la ya citada fracción XXIX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el artículo 38, encontramos en forma detallada las funciones que realiza el CISEN, dicho artículo preceptúa:

³¹ Página Web de la Secretaría de Gobernación (www.gobernación.gob.mx)

³² Idem.

"Artículo 38.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar la Información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III. Preparar estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;
- V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterla al Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;
- VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

TFCIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos en la soberanía y seguridad nacionales;

IX. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y

X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario.³³

El centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General de Investigación y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

El Secretario de Gobernación expedirá el estatuto interno que contenga las políticas laborables del Centro.

Cabe señalar que el CISEN hace poco tiempo sufrió algunas reformas y por lo mismo se ampliaron sus facultades ya que las mismas encontraban anteriormente muy genéricas. Por otro lado y con las nuevas reformas, se crea dentro del CISEN, el Consejo Interinstitucional, mismo que es integrado por los

³³ Idem

titulares de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de invitado permanente del Procurador General de la República.

El haber creado el Consejo Interinstitucional es un gran paso debido a que en el interior de las dependencias que se integran en el Consejo por conducto de sus Secretarios, se desarrollan actividades de inteligencia y si las mismas se completan en el Consejo con las actividades del CISEN, se podría decir que ahora si hay un desarrollo serio en las actividad de inteligencia nacional, ya que uno de los factores que pueden ayudar a alcanzar una seguridad nacional, es mediante un sistema de monitoreo, vigilancia y prospección informativa coordinada que mantenga constante y oportunamente informadas a las autoridades correspondientes sobre temas que abarquen desde la atención de rubros como el crimen organizado, seguridad pública, la subversión, el terrorismo, la dinámica demográfica, la proliferación de armas, la seguridad ecológica y ambiental, la contrainteligencia y fenómenos fronterizos y migratorios; hasta asuntos relacionados con los riesgos económicos globales; pasando, incluso, por aspectos de corrupción en diversas áreas del gobierno.

Como observamos al transcribir las funciones del CISEN, nos podemos dar cuenta que es un órgano administrativo que tiene la misión de realizar investigaciones en temas relacionados con la seguridad nacional, con el fin de analizar los datos recabados en sus investigaciones para compartirlos con diversas autoridades o dependencias para que en base de ellos se tomen decisiones de gran importancia en el desarrollo de la vida nacional.

Al hablar de seguridad nacional podemos entender a ésta, como un precepto que engloba a diversas seguridades tales como: seguridad pública, jurídica, social, política, ecológica financiera etc. Ya que dicha seguridad procura la protección del país como tal; es decir, en se enfoca a proteger a nuestro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado-Nación como entidad soberana y estable para crear una situación permanente de paz y libertad.

Para dejar un poco mas en claro la diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional, me permitiré transcribir algunas palabras del Lic. Eduardo Molina, quien al respecto señala:

"La seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación. La seguridad pública, en cambio, interesa más al ámbito privado de las personas, aunque su atención sea necesariamente de carácter público." ³⁴

En la actualidad, muchos han cuestionado sobre la factibilidad de operación de este organismo ya que unos son de la idea de que el mismo debería desaparecer y por otro lado se encuentran posturas de que el dicho organismo es necesario para el desarrollo de una actividad de inteligencia a nivel nacional. Dentro de la primera postura, hay personas que mencionan que el CISEN no cumple con su cometido y que es un órgano que sirve a intereses políticos y por lo cual ha desvirtuado su función en el sentido de realizar actividades de espionaje político a través de la intervención de líneas telefónicas u otros medios; prueba de lo anterior fueron los resonados casos de espionaje político, durante las campañas electorales pasadas, en las cuales, la participación del CISEN fue muy cuestionada lo que ocasionó un deterioro en su imagen.

Por otro lado, otros opinan que el CISEN debe seguir en funciones y que aunque no ha cumplido con sus objetivos desde que fue creado, hoy en día se debe reestructurar para que cumpla sus funciones de inteligencia y contra inteligencia, puesto que muchos países en el mundo tienen este servicio y que con motivo de la globalización México no se debe quedar rezagado en estos temas.

³⁴ Idem

A mi parecer, yo me inclino por el desarrollo de un organismo encargado del sistema de inteligencia que tenga como finalidad el resguardo de la seguridad nacional; mas sin embargo, no soy partidario que estas actividades sean desarrolladas por el CISEN por los siguientes motivos:

a) El CISEN como ya se mencionó, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la cual es una de las Secretarías mas ligadas al Presidente de la República y también se enfoca al desarrollo de funciones políticas, situación por la cual se podría causar favoritismos políticos tal y como paso en sexenio anteriores puesto que este organismo se dedicó en gran parte con sus actividades a sustentar la seguridad de un régimen político, a través de la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder.

b) Con la creación de la Secretaria de Seguridad Pública dentro de la administración pública, se delegaron a la misma diversas facultades en materia de seguridad que anteriormente detentaba la Secretaria de Gobernación, y únicamente se permitió que ésta última se hiciera cargo del desarrollo de un sistema de investigación e información (CISEN). Con lo anterior no quiero establecer de manera tajante de que el CISEN sea controlado por la Secretaría de Seguridad Pública, solamente quiero aclarar que tengo cierta curiosidad en el sentido de que si se hizo una reforma y se le quitaron atribuciones operativas en materia de seguridad a la Secretaría de Gobernación, ¿Por qué sigue detentando la facultad de operar un organismo de inteligencia? Será por que se quiere seguir en cierta forma, acaparando información para sustentar la seguridad política.

Aunado a lo anterior, resulta importante destacar que el CISEN no desarrolla funciones operativas ni policíacas. Su labor se limita a la producción de inteligencia, por lo cual éste órgano debe informar a otros órganos que realizan funciones operativas y policíacas para que actúen y; este hecho además de

crear burocracia, pone en riesgo la información confidencial al pasar por diversas manos.

c) En México, en la actualidad existen varias dependencias administrativas que realizan labores de inteligencia, como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en los ámbitos militar y naval, la Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública en los terrenos del crimen organizado. Yo pienso que son ya demasiadas Instituciones que generan la actividad de inteligencia, y si a esto le agregamos otra institución, creo que es muy costoso el mantener su existencia.

d).- La falta de legislación en cuanto a las atribuciones, facultades y campo de acción del organismo.

Por los motivos anteriores, yo soy partidario que exista un organismo con actividades de inteligencia, mas sin embargo yo me inclino por que dicho organismo no se dependiente de manera absoluta del Ejecutivo y por lo cual creo que dentro de este organismo y aunque pueda sonar descabellada la idea, existieran un consenso de los otros poderes que forman el Poder de la Unión, es decir, se debe desarrolla un organismo que se mantenga al margen de interese políticos y económicos, que maneje y recabe información útil y secreta para enfrentar los posibles riegos que corrompan la seguridad nacional. Sin embargo, por el hecho de manejar información secreta no se debe confundir a este organismo con una organización secreta que opere al margen del Estado de Derecho.

Paralelamente a la creación de un órgano que se encargue de la seguridad nacional mediante el desarrollo de un sistema de inteligencia, se debe legislar para crear un marco juridico apropiado que norme a éste organismo y acote su campo de acción para ejercer sus funciones, puesto que hoy en día, no existe una Ley que defina los ámbitos y limites de la actuación del Estado en la

defensa de su seguridad y se le otorguen cauces legítimos y claros; que se establezca los controles adecuados a las actividades de inteligencia para evitar la discrecionalidad; se asegure la rendición de cuentas; la protección de la información, y se garantice la coordinación interinstitucional.

II.2 Secretaría de Seguridad Pública.

Mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000; se incorporó en el artículo 26 una nueva dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, siendo la Secretaría de la Seguridad Pública, asimismo, mediante el artículo 30 bis a mencionada ley, se sientan las bases y facultades de esa nueva dependencia.

A mi parecer, con la creación de ésta Secretaría, se puede observar un avance en el sentido de tratar de organizar en una institución de la administración pública, la mayoría de las tareas relacionadas con la seguridad pública; puesto que a dicha Secretaría se le transfieren diversas facultades que poseían otras dependencias en la materia. Por tal motivo, se logra concretar o se empieza a poner orden en la realización de un sistema de seguridad; ya que con esta nueva entidad se trata de agilizar los trámites burocráticos, se centraliza en una unidad u órgano la supervisión de otras áreas que andaban sueltas en otras dependencias entidades de la administración; tale es el caso de la Policía Federal Preventiva. Con la creación de ésta Secretaría se empiezan a atar los cabos sueltos que había regados en diversas dependencias que además de ejercer otras atribuciones, ejercían en cierta forma lo relacionado con la seguridad pública. Con esos cambios ya se empieza a poner un orden; mas sin embargo la tarea apenas empieza y no solamente se debe de conformar con la creación de ésta Secretaría.

Algo que también es de mencionarse, es que la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se realizó, a mi parecer, de una forma pensada y no fue producto de promesas de campaña. Como lo he manifestado, el surgimiento de la Secretaría comprende a una organización de facultades relacionadas con la seguridad, así pues la creación de la Secretaría Pública fue mediante la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que se publicó en el Diario Oficial el 30 de noviembre del 2000, fecha en la que estaba por concluir un sexenio presidencial. Mas sin embargo, tuvieron que pasar cinco años desde que el concepto de seguridad pública se elevó a rango de garantía individual con la reforma de 1994, hasta 1999 para que se creará una Secretaría que desarrollara de forma directa lo vinculado en materia de seguridad pública a nivel Federal.

El marco Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública, como ya se hizo mención, se encuentran en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual al tenor señala lo siguiente:

"Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- II.- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
- III.- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- IV.- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V.- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

VI.- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

VII.- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

VIII.- Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

IX.- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

X.- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XI.- Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

XII.- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XIII.- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV.- Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XVII.- Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

XVIII.- Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

XIX.- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

XX.- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXI.- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII.- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

XXIII.- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV.- Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.

XXV.- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.³⁵

Como pudimos percatarnos al transcribir el artículo anterior, la Secretaría cuenta con amplia gama de facultades operativas para el desarrollo de la seguridad. Dentro de esas facultades se encuentran algunas referidas al Sistema Nacional de Seguridad y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, mismos que analizaremos en el siguiente capítulo; Sin embargo, dentro de las

³⁵ Agenda de la Administración Pública Federal; 4ª ed. México, Ed. ISEF. México, 2001, páginas 12 y 13

facultades antes descritas me gustaría reflexionar sobre un par de ellas, las cuales son:

a) Dentro de la fracción XVIII del artículo que hemos venido citando, se establece que una de las facultades de la Secretaría Pública es la de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional.

Al respecto, si analizamos la fracción XVI del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, observaremos lo siguiente:

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

XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.³⁶

A mi parecer, la anterior facultad se debe otorgar de manera extensa a la Secretaría de Seguridad Pública, en es sentido de que ella es la que debe de desarrollar la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, sobre los permisos de transporte y sobre lo concerniente a los explosivos, etc.

Lo anterior, y no por demeritar la labor de la Secretaría de la Defensa Nacional, es en base a que un organismo como la SEDENA, tiene como función principal el cuidado de la soberanía nacional, es decir vela y protege los intereses

³⁶ Ibid., p 10

nacionales al exterior, por medio de dependencias que tiene a su cargo como el Ejército y la Fuerza Área siendo estas regidos por leyes del fuero militar; mas sin embargo, constantemente esta dependencia se involucra en diversas tarea pertenecientes al fuero común, muchas veces realizando actividades que pudieren diferir para lo que fue creada. Desgraciadamente muchas veces se acude a Ejército o a la Armada pues estos organismos constantemente resuelven problemas de la vida civil que muchas dependencias de la administración pública no resuelven. Un ejemplo sería lo relacionado con el narcotráfico, protección civil y cuestiones ambientales. Desgraciadamente cada vez que aparece tanto el Ejército como la Armada en actividades del orden civil, se dice que su intervención es necesaria bajo el pretexto de cuidar la soberanía nacional. A este respecto me pregunto si realmente son caso de emergencia y auxilio para el cuidado de nuestra seguridad nacional o simplemente por la ineptitud o ineficiencia de algunas dependencias de la administración pública.

Por otro lado, si nos acogemos a lo preceptuado por el artículo 129 de nuestra Carta Magna el cual establece:

“Artículo 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.”³⁷

Con lo anterior nos se expresa claramente los límites del actuar de las autoridades militares dentro de nuestra Constitución, Tal vez se pueda argumentar que la SEDENA si puede ejercer actividades referentes a la vida civil ya que la misma se encuentra regulada como una dependencia de la Administración Pública Centralizada y es que dicho organismo puede tener dos

³⁷ Felipe Tena Ramírez., op. cit., p. 875

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competencias la militar y la civil, al respecto yo no estoy del todo de acuerdo pero ese tema lo trataremos en el capítulo siguiente.

b) Dentro de la fracción XIX del artículo mismo artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se establece que una de las facultades de la Secretaría Pública es la de otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento.

A este respecto y a mi parecer, se crea una invasión de facultades en el sentido de que cada entidad federativa o la mayoría de ellas, cuenta con su propia Ley de Seguridad Pública, misma que rige estos aspectos al interior de cada Estado, siendo uno de ellos lo referente a la seguridad privada. Yo no veo el caso de que si una empresa de seguridad privada presta sus servicios, por ejemplo en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, necesite un permiso federal, ya que desde mi punto de vista, solo bastaría con el permiso de cada una de las entidades correspondientes y por ende, acatarse a las regulaciones en la materia que existan en cada una de las entidades.

Sin embargo, creo que el permiso de índole federal para la prestación de este tipo de servicios, si se requiere cuando la empresa prestadora desarrolle sus servicios en recintos o zonas federales.

Una vez analizadas algunas facultades correspondientes a la Secretaría de Seguridad Pública, no estaría de más el ver como se encuentra estructurada y la forma de su operación; por lo cual nos referiremos a su reglamento interior, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero del 2001.

Dentro de los artículos 3 y 4 del mencionado reglamento se estipula la organización y funcionamiento de la Secretaría, dichos artículos señalan

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- I.- Secretario del Despacho;
- II.- Subsecretario de Seguridad pública;
- III.- Subsecretario de Servicios a la Ciudadanía;
- IV.- Oficial Mayor;
- V.- Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
- VI.- Coordinación General de Asuntos Internos;
- VII.- Dirección General de Comunicación Social;
- VIII.- Dirección General de Planeación y Estadística;
- IX.- Dirección General de Vinculación con Instituciones Policiales;
- X.- Dirección General de servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana;
- XI.- Dirección General de Protección de los Derechos Humanos;
- XII.- Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada;
- XIII.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

XIV.- Dirección General de Administración y Formación de Recursos Humanos;

XV.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;

XVI.- Dirección General de Desarrollo Tecnológico;

XVII.- Órganos Administrativos Desconcentrados:

a) Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

b) Policía Federal Preventiva;

c) Prevención y Readaptación Social;

d) Consejo de Menores.³⁸

La Secretaría contará con las unidades subalternas que figuren en su presupuesto, cuya adscripción y funciones deberán especificarse y regularse en el Manual de Organización General de la propia Secretaría y, en su caso, en los de sus órganos administrativos desconcentrados.

“Artículo 4.- La Secretaría a través de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetos, estrategias y programas establecidos en el marco del sistema Nacional de Planeación y las políticas y programas que determine el Ejecutivo Federal.”³⁹

Con los servidores públicos, unidades administrativas y órganos desconcentrados que se señalaron en el artículo tercero del Reglamento, la

³⁸ Página Web del Sistema Nacional de Seguridad Pública (www.seguridadpublica.gob.mx)

³⁹ Idem

Secretaría realiza sus funciones, por lo cual a continuación se irán resumiendo algunas de sus facultades y analizaremos ciertas áreas que tienen actividades semejantes dentro de la misma Secretaría, asimismo, se realizará algunos comentarios o cuestionamiento acerca de la factibilidad de algunas de las dependencias que existen y operan dentro de la misma.

Por otro lado, el artículo séptimo del reglamento señala:

"Artículo 7.- A fin de cumplir con las funciones asignadas al Secretario en el artículo 30 bis, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía, si las necesidades del servicio así lo requieren, el nombramiento de Comisionado de la Policía podrá recaer en dicho servidor público, sin gozar de remuneración adicional alguna a las que perciba como titular de la Secretaría, y siempre que reúna los requisitos que para dicho cargo exige la ley."⁴⁰

Como lo hemos visto, dentro de la Secretaría, existen diversas áreas o dependencias subordinada que en conjunto cumplen con las tareas encomendadas a la Secretaría, dentro de las áreas a que nos hacemos referencias mencionaremos algunas de ellas, siendo:

Subsecretaría de Seguridad Pública

Las atribuciones del titular de esta subsecretaría se encuentran en el artículo noveno del Reglamento, las cuales son entre otras: Coordinar la integración del programa Nacional. Diseñar normar y coordinar el sistema nacional de Información estadística de seguridad Pública; coordinar con las demás áreas de la Secretaría, los programas de estrategias, líneas de acción y metas en materia de seguridad pública; promover las acciones de coordinación interinstitucional con otros cuerpos de seguridad pública federales, estatales,

⁴⁰ Idem

municipales y del distrito Federal; organizar la realización de estudios e investigaciones sobre el fenómeno criminal, con la finalidad de elaborar estrategias de planeación y proyectos de normatividad para combatirlo, difundir la información estadística delictiva a los diferentes cuerpos policiales de nivel federal y al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía

Al titular de ésta subsecretaría compete entre otras cosas: Observar el cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas y administrativas relativas al registro, autorización y control de empresas y servicios de seguridad privada que se brindan en dos o más entidades federativas. Fomentar la participación ciudadana y de organizaciones sociales en la planeación, supervisión y evaluación del servicio de seguridad pública; contribuir a la organización de los comités ciudadanos para la prevención de hechos delictivos; colaborar, en el marco del sistema, en materia de participación ciudadana y prevención de delitos; asesorar y formular acuerdos y convenios de apoyo interinstitucional con dependencias y entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal; planear, elaborar y evaluar conjuntamente con la Subsecretaría de Seguridad Pública los programas regionales de participación ciudadana en el marco del Programa Nacional; desarrollar y aplicar las políticas, programas, proyectos y acciones de la Secretaría en materia de servicios a la comunidad y participación social; establecer mecanismos de coordinación y concertación con los sectores público, social y privado, en relación con las acciones de la Secretaría en beneficio de la comunidad; establecer el sistema Nacional de Emergencia Telefónica.

Oficialía Mayor

Sus atribuciones son entre otras la de someter a la consideración del Secretario el programa Operativo anual, en anteproyecto de presupuesto anual y los

TRABAJOS CON
FALLA DE ORIGEN

demás programas que se le encomienden, así como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Secretaría; autorizar la documentación necesaria para el ejercicio del presupuesto asignado y presentar al Secretario lo que corresponda a las erogaciones que deberán ser autorizadas por él, conforme a la legislación aplicable y al Reglamento; coordinar la formulación y ejecución de los programas anuales y acciones en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, servicios, conservación y mantenimiento de bienes de la Secretaría, así como la regularización de estos últimos; establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil; establecer y coordinar la ejecución del Programa de Seguridad y Vigilancia de la Secretaría; coordinar la formulación y ejecución del Programa de Modernización y desarrollo administrativo de la Secretaría; establecer y difundir, en el ámbito de su competencia, las normas, políticas, estrategias y criterios adecuados para la adquisición y óptima explotación de la infraestructura y los recursos informáticos de cómputo, telecomunicaciones y de modernización tecnológica y administrativa, que requieran las unidades administrativas de la Secretaría.

Coordinación General de Asuntos Jurídicos

En general a esta coordinación compete llevar todo los asuntos de la Secretaría, así como asesorarla y representarla en cuestiones legales, pero también entre ese tipo de facultades, tiene una que versa en compilar y sistematizar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos federales, locales y particularmente, las normas relacionadas con la competencia de la Secretaría.

Coordinación General de Asuntos Internos

Al titular de ésta coordinación corresponde entre otras cosas: Acordar con el Secretario, los asuntos relevantes cuya tramitación le corresponda; vigilar que el personal y miembros de la Secretaría y sus órganos desconcentrados

observen el cumplimiento de las normas establecidas en los ordenamientos legales que rigen sus actuaciones, así como adoptar las medidas preventivas conducentes que eviten desviaciones; practicar auditorías operativo-administrativas, previo acuerdo del Secretario, así como establecer programas de visitas e inspecciones; practicar las investigaciones correspondientes, con motivo de quejas o denuncias y dar cuenta a la superioridad de las irregularidades operativo-administrativas detectadas y de aquellas que presumiblemente puedan ser causales de responsabilidad administrativa, civil o penal según sea el caso; instrumentar un programa de inspecciones para las áreas de la Secretaría, mediante el cual se conozca el estado que guarda su funcionamiento, de acuerdo a las normas, políticas y criterios establecidos en materia de seguridad pública; intercambiar información y mantenerla actualizada ante el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública del Sistema Nacional de seguridad Pública; remitir a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, las copias certificadas de los expedientes relativos a las investigaciones de las quejas o denuncias, de las que se derive la probable comisión de un delito o de responsabilidad civil por integrantes de la Secretaría;

Dirección General de Comunicación Social

Algunas de las facultades del titular de la Dirección General de comunicación social son:

Difundir las actividades de la Secretaría, así como los resultados de las mismas a través de los medios de comunicación; diseñar, proponer y coordinar la realización de publicidad y programas de difusión en materia de prevención de delitos y seguridad pública; registrar, analizar, evaluar y procesar la información que difundan los medios de comunicación referente a las materias de interés de la secretaría; contribuir con las unidades administrativas de la Secretaría y con otras instituciones para la difusión de programas de servicio y orientación, con el objeto de garantizar la participación de la Secretaría ante la ciudadanía;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proponer, organizar y supervisar entrevistas y conferencias de prensa con los medios de comunicación estatales, nacionales o internacionales, en las materias de competencia de la Secretaría, así como emitir comunicados de prensa y ser la vocería oficial de la Secretaría; coordinar y apoyar a las instancias correspondientes de la Secretaría y a las organizaciones ciudadanas o académicas, en la realización de cursos, coloquios, mesas redondas, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en materia de prevención de delitos y seguridad pública; diseñar y proponer los lineamientos de participación y enlace ciudadano en materia de prevención del delito y de seguridad pública; preparar con la participación de las unidades administrativas correspondientes al material de difusión de la Secretaría; difundir estudios e investigaciones que se realicen en materias de prevención del delito y de seguridad pública, así como promover el intercambio de resultados y experiencias en el ámbito local, nacional e internacional.

Dirección General de Planeación y Estadística

En el artículo 16 del reglamento, se establecen las facultades del titular de la Dirección General de Planeación y Estadística las cuales son entre otras: aportar, por parte de la Secretaría, la información requerida para el Plan Nacional de desarrollo; elaborar el Programa Nacional de Seguridad Pública; recabar la información para elaborar los diagnósticos de la seguridad pública en el país, así como para su clasificación geodelectiva; diseñar un sistema de medición que permita evaluar el desempeño y resultados en la prevención y combate del delito; recibir las propuestas en materia de seguridad pública del Secretariado ejecutivo del sistema, para su análisis e integración en el proyecto de Programa Nacional; diseñar el sistema de indicadores estratégicos, de gestión, de resultados y demás del Sistema Nacional de Planeación.

La Dirección General de Vinculación con Instituciones Policiales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre algunas facultades que le corresponden al titular de la Dirección General de vinculación con Instituciones Policiales se encuentran: coordinar acciones con las instituciones que, dentro del ámbito de su competencia, puedan apoyar a la Secretaría o requieran apoyo de ésta para la realización de las tareas de seguridad pública y de prevención de conductas delictivas; mantener un sistema de comunicación abierta con todas las instituciones policiales del país, para recibir la información relevante, relacionada con el servicio de seguridad pública; coordinar las actividades con las distintas instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, encaminadas a la integración de programas a mediano y largo plazo, que permitan la modernización de funciones sustantivas y adjetivas en materia de seguridad pública; realizar estudios especializados con las distintas instituciones de seguridad pública federales, estatales y municipales, así como del distrito Federal, para proponer métodos y procedimientos de actuación conjunta sobre materia de seguridad pública.

Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana

Entre las funciones de ésta dirección se encuentra: Mantener un sistema de comunicación abierta al público durante todo el año y las veinticuatro horas del día para recibir las quejas y denuncias, relacionadas con el servicio de seguridad pública; canalizar ante las instancias competentes y dar seguimiento a las denuncias y quejas, para verificar que éstas hayan sido atendidas; verificar que las denuncias y quejas en contra de servidores públicos, relacionadas con el servicio y la actuación de éstos, sean tramitadas conforme a derecho; promover la participación de los habitantes, organismos empresariales, cámaras de comercio, asociaciones de banqueros, organizaciones no gubernamentales y centros académicos, entre otros para que se involucren en la supervisión y evaluación de las actividades policiales; realizar campañas de exhorto a los ciudadanos para denunciar hechos ilícitos, falta del servicio, prepotencia, corrupción y extorsión de los servidores públicos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de que se tenga conocimiento, a fin de combatir la impunidad; estimular y organizar la participación de la sociedad en grupos de observadores ciudadanos, que colaboren con la policía en la desactivación de los lugares de alto riesgo delictivo; administrar y operar el Sistema nacional de Emergencia Telefónica.

Dirección General de Protección de los Derechos Humanos

Algunas de las atribuciones del titular de ésta Dirección son:

Fomentar entre los servidores públicos de la secretaría y la ciudadanía una cultura de respeto a los derechos humanos; intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que realice la Comisión nacional de Derechos Humanos a la Secretaría; solicitar se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos de la secretaría, a quienes se les imputen actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas; establecer las relaciones de la Secretaría con la Comisión Nacional y las comisiones estatales y del Distrito Federal de Derechos Humanos y los organismos no gubernamentales.

Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada

Las atribuciones de ésta Dirección se encuentran en el artículo 20 del reglamento las cuales son: Expedir, suspender y cancelar las licencias oficiales individuales de portación de armas a los empleados federales, previa inscripción, en su caso, de las armas en el Registro Federal de armas de la Secretaría de la Defensa Nacional; autorizar, suspender y cancelar las credenciales de identificación que expidan los responsables de las instituciones policiales al amparo de una licencia colectiva oficial de portación de armas, y que se asimilen a licencias individuales; regular los servicios de seguridad

TESTS CON
FALLA DE ORIGEN

privada a cargo de particulares en la República Mexicana, conforme a lo dispuesto por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; dichos servicios comprenden la protección o custodia de personas, inmuebles e instalaciones; establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; de bienes y valores, incluido su traslado; registro de clubes o asociaciones de deportistas o similares de tiro o cacería y, en general, los relacionados con toda actividad vinculada directamente con los servicios de seguridad privada; llevar el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada; supervisar que el funcionamiento de las empresas que brindan el servicio de seguridad privada se adecue a las disposiciones legales en los términos de la autorización expedida; aplicar las infracciones y sanciones que, por el incumplimiento de las normas jurídicas aplicables, incurran los prestadores de servicios de seguridad privada; recibir las consultas de particulares que presten el servicio de seguridad privada, debidamente autorizado, respecto de la justificación para que su personal operativo pueda portar armas de fuego en el desempeño del servicio y, dar respuesta a través de la emisión de la opinión correspondiente; comprobar que el personal operativo de las empresas de seguridad privada esté debidamente capacitado; denunciar ante el Ministerio Público los hechos presuntamente delictivos de que tenga conocimiento en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley; expedir, a costa del prestador de servicio, la cédula de registro al personal operativo, la cual será de uso obligatorio; concertar con los prestadores del servicio acuerdos para la instrumentación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento a través de las instituciones educativas de la Secretaría.

Dirección General de Desarrollo Tecnológico

Entre sus atribuciones se encuentran entre otras la de elaborar el programa de desarrollo informático, de telecomunicaciones y de desarrollo tecnológico en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

general de la Secretaría; proponer políticas, normas y lineamientos en materia de cómputo, telecomunicaciones y equipamiento en general de dispositivos científicos y técnicos especializados para la operación de la Secretaría; realizar investigaciones, evaluaciones y estudios comparativos de programas y dispositivos de cómputo, de sistemas de telecomunicaciones y de equipos especializados, para adoptar las mejores soluciones disponibles en el mercado en las tareas de seguridad pública; fungir como Secretario Técnico del Comité de Informática y Telecomunicaciones de la Secretaría; ser el enlace de la Secretaría con dependencias, entidades, instituciones y empresas tanto nacionales como internacionales relacionadas con la informática, las telecomunicaciones y el desarrollo tecnológico en general.

Una vez descritas algunas de las áreas pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública, solo resta realizar los siguientes comentarios:

Dentro de estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, se observó que existen diversas áreas que realizan actividades semejantes o que tienen atribuciones que le pudieren corresponder a otra área, siendo el caso de las facultades conferidas a la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía, la Dirección de Comunicación Social y la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, muchas de sus atribuciones se encuadran en fomentar la participación ciudadana en tareas de seguridad pública, publicar los programas y campañas de la Secretaría, atender las necesidades de la ciudadanía etc. Con lo anterior, nos percatamos que se existen diversas áreas con tareas comunes, situación que provoca una excesiva burocracia y un excesivo gasto para mantenerla.

Por otro lado y atendiendo a las atribuciones de las área anteriormente señaladas, vemos que se fomenta de manera excesiva la participación ciudadana en temas de seguridad y para ayuda de la misma Secretaría para el desarrollo de sus funciones y aunque uno de los objetivos del actual régimen

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

de gobierno es fomentar la participación ciudadana en cuestiones de materia de seguridad, situación de la cual estoy de acuerdo, mas sin embargo, yo soy de la postura que antes de fomentar la participación ciudadana, se debe fortalecer a la Institución ya que debido a situaciones anteriores pertenecientes a otros sexenios, la imagen de la Secretaría así como de los servidores públicos encargados de desarrollar la seguridad, esta muy deteriorada, por lo cual y como ya lo exprese, primero vería por el fortalecimiento y credibilidad de la institución y posteriormente vería los programas de participación ciudadana para no caer en populismos.

Como también se señaló, una de las facultades de la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía es la de observar el cumplimiento de las disposiciones administrativas y jurídicas relativas al registro, autorización y control de las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada. Siendo que existe dentro de la misma Secretaría una Dirección General de Registro y Supervisión de Empresas de Seguridad Privada, la cual se supone debe atender todos los asuntos relacionados con este tipo de empresas.

Por otro lado, dentro de la misma Dirección General de Registro y Supervisión de Empresas de Seguridad Privada, algo de llamar la atención, es que dentro de una de sus atribuciones es la de recibir consultas de particulares que presten el servicio de seguridad privada, debidamente autorizado, respecto de la justificación para que su personal operativo pueda portar armas de fuego en el desempeño del servicio y, dar respuesta a través de la emisión de una opinión correspondiente. A lo anterior creo que no le corresponde por ley a esa dirección realizar esas funciones y aún aunque sean consultas, ya que si observamos detenidamente la fracción XVIII del artículo 30 bis de la Ley de la Administración Pública Federal, vemos que la ley faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para regular y autorizar la portación de armas a los empleados federales, siendo que los empleados que laboran dentro de las empresas de seguridad privada no son federales sino particulares, por tal

TFCIS CON
FALLA DE ORIGEN

motivo pienso que el reglamento esta otorgando facultades mas allá de la ley, situación podría caer en una inconstitucionalidad.

También dentro de la Secretaría existe una Dirección General de protección de los Derechos Humanos, que fomenta la cultura de los derechos humanos, investiga si algunos de sus servidores públicos infringe los derechos los derechos fundamentales de las personas, etc. Pero que necesidad hay de esta dirección si en la actualidad nuestro país cuenta con una Comisión Nacional de Derechos Humanos, entonces para que se crea un área con atribuciones que ya tiene un organismo encargado de esas situaciones.

II.2.1 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para entender un poco las funciones y objeto del éste organismo, nos remontaremos a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, misma que analizaremos más a fondo posteriormente. Sin embargo en esa ley, aparece por primera vez la figura del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien es una de las personas que forma el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Para entender un poco mejor lo antes expuesto, y sin adentrarnos a profundidad puesto que será materia del siguiente capítulo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que también se contempla dentro de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es una Instancia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; éste sistema, según lo contempla la Ley referida, se integra por la coordinación de las autoridades de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal competentes en materia de Seguridad Pública.

Así pues, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como figura integrante del Consejo Nacional tenía algunas atribuciones, mismas que con el paso del tiempo han ido incrementado. Pero para desarrollar lo que viene siendo la figura que estamos exponiendo, nos referiremos a la exposición de motivos de la iniciativa Presidencial de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual establecía que la figura del Secretariado Ejecutivo tiene dos aspectos: Por una parte, es el Secretario de Acuerdos del Consejo Nacional, pero también esta concebido para que sea el Secretario Instructor del Sistema Nacional que, así como, administrar el apoyo a la carrera policial, y las Instituciones Nacionales de Formación, mediante el impulso de los elementos educativos técnicos que deben diseñarse e implementarse, con una visión Nacional integradora de equivalencias escolares.

El marco de atribuciones legales de este Secretario Ejecutivo es el de cumplir con la tarea de mantener y hacer permanentemente la funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como podemos observar las funciones del Secretario por un lado se tratan solo de organizar tanto la información como la carrera de policía así como fungir como secretario de acuerdos dentro del Consejo. Mas sin embargo, por otro lado, se otorgar un papel muy importante ya que le considera como la pieza que debe de mantener y hacer permanente la funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Nacional.

En un inicio y desde mi punto de vista, cuando la figura del Secretariado únicamente se contemplaba en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las atribuciones del mismo eran muy escasas, debido a que si se le hubieren otorgado demasiadas facultades o atribuciones se pudiera haber dado el caso de que las mismas chocarán o invadieran las facultades otorgadas a otra dependencia de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administración pública situación que pudo haber causado conflictos de competencias entorpeciendo el desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual apenas empezaba a Desarrollarse. Sin embargo, posteriormente y debido al transcurso tanto del Consejo como del Sistema se vio la necesidad de otorgar mas funciones a la persona en la cual recala el mantenimiento de la funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad.

Así pues, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, la figura del Secretario Ejecutivo Nacional, del Sistema Nacional de Seguridad Pública no solamente fue objeto de mayores atribuciones, sino que, se elevó como un órgano desconcentrado de la Secretaría y cuyas funciones y objeto se establecen en el artículo 27 de dicho reglamento, el cual menciona:

"Artículo 27.- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, cuyo objeto es apoyar la operación y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública."⁴¹

Por otro lado, dentro del artículo 28 del Reglamento, encontramos las facultades que se le confieren a éste órgano desconcentrado, las cuales son entre otras: Elaborar, por conducto de su titular las propuestas del contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública para someterlas a la aprobación del Consejo; apoyar la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos y resoluciones del Consejo; proponer, al consejo las políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública del País; realizar estudios en investigaciones que permitan a la Secretaría, diseñar Políticas, lineamientos sobre Seguridad Pública; auxiliar en la coordinación del Servicio Nacional de apoyo a la carrera de los servidores de las Instituciones de Seguridad Pública; apoyar en la formulación y modificación de programas de

⁴¹ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formación básica, especialización, de promoción y actualización en las modalidades preventivas, judicial, ministerial, pericial, y de custodia; auxiliar en las propuestas de constitución y funcionamiento de Academias o Institutos Regionales de Seguridad Pública para la formación y capacitación del personal de Seguridad Pública de los Estados y Municipios; coadyuvar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en la instalación y funcionamiento de los consejos locales y regionales de Seguridad Pública; auxiliar en la coordinación de las conferencias Nacionales de prevención y readaptación social, de procuración de justicia y de participación municipal; promover, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas conforme a las bases y reglas que emita el consejo, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes, regidas por el principio de confidencialidad; coadyuvar con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia del Registro Nacional de Armamento y Equipo, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas.

Como podemos darnos cuenta, la figura del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública evoluciona para crear un órgano desconcentrado que amplíe sus facultades y atribuciones para apoyar a su titular con la tarea de mantener la operación y funcionalidad de del sistema Nacional de Seguridad Pública así como del Consejo.

II.2.2 Policía Federal Preventiva

“La creación de la Policía Federal Preventiva, se fundamenta en un cambio de fondo en lo relativo a seguridad pública, con el propósito que la federación cumpla debidamente con su responsabilidad constitucional, en lo referente a la prevención del delito y mejorar orgánica y funcionalmente los servicios de seguridad pública a su cargo.”⁴²

⁴² Página Web de la Secretaría de Seguridad Pública (www.ssp.gob.mx)

Dentro de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, se menciona que la Institución de la Policía Federal Preventiva es un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, el cual cuenta con su propia ley y reglamento, los cuales tienen un cierta peculiaridad que más adelante mencionaremos cuando estemos analizando algunos artículos de la Ley.

Dentro del artículo primero de la Ley de La Policía Federal Preventiva se establece que dicha ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación y que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

Como un dato, dentro de ésta ley no se encuentra ninguna reglamentación acerca de lo que viene siendo la seguridad pública federal; más sin embargo, a lo largo de dicha ley sí encontramos una larga reglamentación del funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

Dentro de la peculiaridad que mencionamos anteriormente, tendremos que ver lo que mencionan los artículos 2 y 9 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, los cuales establecen:

"Artículo 2.- La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación. Su dirección estará a cargo de un Comisionado, nombrado y removido por el Presidente de la República. El Comisionado tendrá el más alto rango en la Policía Federal Preventiva y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

La Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los recursos que anualmente le sean autorizados serán intransferibles a otras unidades administrativas u órganos desconcentrados." ⁴³

"Artículo 9.- En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, la Policía Federal Preventiva y su Comisionado tendrán el apoyo de las unidades administrativas que establezca el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación."⁴⁴

Observando el artículo segundo de la ley, podemos darnos cuenta que se establece la dependencia de la Policía Federal Preventiva a la Secretaría de Gobernación; situación que en la actualidad no ocurre así ya que con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el 30 de noviembre del 2000, se contempla como órgano desconcentrado de dicha Secretaría a la Policía Federal Preventiva.

Debido a lo anterior, inicialmente la Policía Federal Preventiva se subordinaba a la Secretaría de Gobernación ya que esto se preveía dentro de la ley orgánica de dicha Secretaría. Pero como ya quedo estipulado, en la actualidad esa Policía forma parte como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, cambió que no se ha efectuado del todo, ya que como observamos dentro de la Ley de la Policía Federal Preventiva dentro de su artículo segundo se sigue estableciendo la subordinación de esa policía a la Secretaría de Gobernación.

Cabe mencionar que a lo anterior se pudiere argumentar lo establecido en el artículo quinto transitorio del decreto publicado el 30 de noviembre del 2000 por el cual se crea la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho artículo establece:

"Artículo quinto transitorio.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto a las Secretarías

⁴³ Idem
⁴⁴ Idem

cuyas funciones se reforman por virtud del presente decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones."⁴⁵

A mi forma de ver lo anterior, creo que es una salida absurda y burócrata por parte de los legisladores lo cual pudiere provocar confusiones administrativas, ya que si bien con el artículo quinto transitorio se establece de cierta forma que quedan derogadas las funciones de la Secretaría que anteriormente tenía a su cargo esas atribuciones, mismas que se trasladan a una nueva Secretaría. Mas sin embargo, no entiendo por que después de haber transcurridos mas de un año de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública no se haya modificado la Ley de La Policía Federal Preventiva para organizar su competencia y dependencia.

Tal vez se piense que lo anterior no tenga ninguna trascendencia y que desde el punto de vista legal administrativo no hay problema, pero mi postura es un poco mas profunda, en el sentido de que muchas veces se piensa que la inseguridad es provocada por factores sociales, económicos, psicológicos de la comunidad, mas sin embargo creo que otro factor importante que crea inseguridad la mala legislación que existe y la cual regula a la instituciones que de una forma procuran la seguridad pública.

Ahora bien, una vez expresado mi opinión acerca de algunas incongruencias que existen en la ley con respecto a la actual subordinación de la Policía Federal Preventiva, veremos cuales son sus atribuciones y como se compone la misma.

Dentro del artículo 4 de la Ley, se establecen las funciones de la Policía Federal Preventiva, las cuales son a saber:

"Artículo 4.- La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

⁴⁵ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, y

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federal es, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

TFCS CON
FALLA DE ORIGEN

XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la Ley de la materia, y

XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.⁴⁶

Por otro lado, la organización de la Policía Federal Preventiva, se encuentra estipulada en el artículo 9 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, el cual señala:

"Artículo 9.- La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con la estructura siguiente:

I. Comisionado,

⁴⁶ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Estado Mayor,

- A. Sección Primera, Personal;**
- B. Sección Segunda, Información;**
- C. Sección Tercera, Operaciones;**
- D. Sección Cuarta, Logística;**
- E. Sección Quinta, Planes;**

III. Unidades Administrativas Centrales

A. Coordinación de Inteligencia para la Prevención,

- a. Terrorismo,**
- b. Tráfico y Contrabando**
- c. Secuestros y Robos,**
- d. Información y Enlace, y**
- e. Análisis,**

B. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo,

- a. Reacción y Alerta Inmediata,**
- b. Operaciones Especiales, y**
- c. Instalaciones Estratégicas y Servicios,**

C. Coordinación de Seguridad Regional,

- a. Seguridad en Caminos Federales,**
- b. Puertos y Fronteras,**
- c. Zonas Federales,**

D. Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva,

- a. Centro de Formación Policial,**
- b. Centro de Capacitación Policial,**
- c. Centro de Estudios Superiores Policiales,**

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA
FALLA DE ORIGEN

E. Coordinación de Administración y Servicios,

F. Servicios Técnicos,

- a. Informática,
- b. Apoyo Técnico y
- c. Telecomunicaciones,

G. Transportes Aéreos,

H. Unidad de Desarrollo,

- a. Control de Confianza, y
- b. Asuntos Internos,

I. Asuntos Jurídicos,

J. Vinculación y Comunicación Social;

IV Unidades Administrativas Regionales,

A. Comandancias Regionales.

a. Comisarías de Sector

1. Comisarías de Destacamento,

2. Comisarías de Puertos y Fronteras, y

3. Comisarías de Aeropuertos.⁴⁷

Además, la Institución cuenta con una Unidad de Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 24 del reglamento.

⁴⁷ Idem

Para el debido funcionamiento de las unidades administrativas mencionadas y para el ejercicio de las funciones de la Institución, ésta contará con los servidores públicos siguientes: Comisionado, Jefe del Estado Mayor, comisarios generales, coordinadores generales, comisarios jefe, coordinadores, comisarios regionales, contralor interno, comisarios, directores generales, inspectores generales, directores generales adjuntos, inspectores jefe, comisarios de sector, directores de área, inspectores, comisarios de destacamento, subdirectores de área, subinspectores, jefes de departamento, oficiales de caso, oficiales, suboficiales, analistas, agentes de inteligencia, sargentos de policía, cabos de policía, policías y con el demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y unidades administrativas correspondientes de conformidad con el presupuesto autorizado.

Como se menciona en la Ley y el Reglamento correspondiente, la Policía Federal Preventiva, está a cargo de un Comisionado el cual tiene las facultades y obligaciones que establece el artículo 6 de la Ley, el cual señala:

“Artículo 6.- Son facultades y obligaciones del Comisionado de la Policía Federal Preventiva:

- I. Proponer al Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país;
- II. Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva y de los resultados alcanzados;
- III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva;

V. Promover la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras similares a la Policía Federal Preventiva;

VI. Proponer la celebración de convenios y demás actos jurídicos, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Policía Federal Preventiva, y

VII. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.⁴⁸

Asimismo, dentro del artículo 11 del reglamento, encontramos mas obligaciones y facultades conferidas al mismo Comisario, estableciéndose:

"Artículo 11.- La Institución estará a cargo de un Comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalan los artículos 4 y 6 de la Ley, así como las siguientes:

I. Dictar las medidas tendientes a garantizar la prevención, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública;

II. Ordenar y ejecutar líneas de investigación para obtener, analizar, estudiar y procesar información conducente a la prevención de delitos;

⁴⁸ Idem

III. Dictar los lineamientos y políticas, bajo los cuales la Institución proporcionará los informes, datos y cooperación técnica y operativa que sean requeridos por alguna entidad federativa o municipio;

IV. Proporcionar la información requerida por las autoridades competentes de la Secretaría, necesaria para la evaluación y diseño de la política de Seguridad Pública a cargo de la Federación;

V. Representar legalmente a la Institución, tanto en su carácter de autoridad en materia de policía, como de órgano desconcentrado, conforme a la legislación aplicable;

VI. Celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones de la Institución o relacionados con la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que ésta tenga asignados;

VII. Participar en las negociaciones de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia de prevención de delitos cuando así se requiera;

VIII. Autorizar a los servidores públicos para que realicen actas y suscriban documentos específicos;

IX. Ordenar y practicar para fines de seguridad pública, visitas de verificación, vigilancias e inspecciones sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías de comercio exterior y de los medios que las transportan en todo el territorio nacional;

X. Expedir las órdenes de verificación en tránsito de mercancías de comercio exterior, los medios que la conducen, así como de vehículos de procedencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

extranjera, en todo el territorio nacional, para los efectos de la fracción XII del artículo 4 de la Ley;

XI. Expedir las órdenes de inspección de personas en tránsito internacional por aire, mar o tierra, para los efectos de la fracción XIV del artículo 4 de la Ley;

XII. Expedir las órdenes para llevar a cabo las diligencias establecidas en el artículo 151 de la Ley General de Población;

XIII. Dictar la política operativa, normativa y funcional, así como los programas que deben seguir las unidades administrativas de la Institución;

XIV. Establecer las políticas de control y dispositivos de vigilancia para expedir infracciones por violación a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso y aprovechamiento de la zona terrestre de las vías generales de comunicación, remitiéndolas a la dependencia correspondiente para su trámite;

XV. Resolver las dudas que se susciten internamente sobre las competencias de las unidades administrativas de la Institución, con motivo de la interpretación o aplicación del presente reglamento y sobre las situaciones no previstas en el mismo, así como establecer los lineamientos y procedimientos conforme a los cuales deben actuar;

XVI. Aprobar la ubicación de la sede oficial de la Institución, de las comisarías regionales, de sector, de puertos y fronteras, aeropuertos y de destacamento, así como de los puntos fijos de verificación e inspección permanente dentro del territorio nacional, y la ubicación de las oficinas de la Institución en el extranjero;

XVII. Autorizar los sistemas y procedimientos de control y evaluación de las unidades administrativas que conforman la Institución;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVIII. Vigilar que se dé cumplimiento a las disposiciones del servicio civil de carrera policial;

XIX. Nombrar y remover a los servidores públicos de la Institución, en términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones aplicables;

XX. Proponer al Secretario de Gobernación los nombramientos de los dos niveles inmediatos inferiores al del titular de la Institución;

XXI. Suscribir las constancias de grado a los integrantes mediante el procedimiento establecido en el manual respectivo;

XXII. Someter a consideración del Secretario de Gobernación la expedición de los manuales que se deriven del presente reglamento;

XXIII. Delegar atribuciones a las unidades administrativas de la Institución, siempre y cuando no sean de las que este reglamento les señale como indelegables, y

XXIV. Las demás que le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Son indelegables las atribuciones y funciones citadas en las fracciones III, VIII, XIII, XVII, XX y XXII del presente artículo.⁴⁹

Una vez vista las facultades, atribuciones, organización y estructura de la Policía Federal Preventiva, así como las facultades y obligaciones de su Comisionado; únicamente quisiera comentar acerca algo con respecto de algunas de las atribuciones delegadas a la Policía Federal Preventiva, y es que si observamos las fracciones XII y XIV del artículo cuarto de la Ley de la Policía Federal Preventiva, los cuales establecen:

⁴⁹ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 4.- La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la Ley de la materia.⁵⁰

Para esclarecer un poco más las facultades que se otorgan en la fracción XIV, del artículo 4, señalaremos algunos artículos de la Ley General de Población, que a mi parecer son los que mas ingerencia tienen en las atribuciones que confiere esta ley a la Policía Federal Preventiva; dichos artículos son el 16, 17 y 151 los cuales a saber establecen:

"Artículo 16.- El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República."⁵¹

"Artículo 17.- Con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y

⁵⁰ Idem

⁵¹ Página Web de la H. Cámara de diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva."⁵²

"Artículo 151.- Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

I.- Visitas de verificación;

II.- Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;

III.- Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;

IV.- Solicitud de informes;

V.- Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, y

VI.- Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.⁵³

Analizando la fracción XII del artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, el artículo 16 y 151 fracción V de la Ley General de Población, se otorga a la Policía Federal Preventiva la facultad de inspeccionar la entrada de salidas de personas y mercancías dentro del territorio nacional, así como la facultad de verificar o inspeccionar el manejo, transporte o tenencia de mercancías dentro del territorio nacional. Facultad que muchas veces se ejerce

⁵² Idem
⁵³ Idem

TPSIS CON
FALLA DE ORIGEN

de forma inconstitucional. Un ejemplo de esto serían los famosos retenes que se realizan para la verificación de armas, drogas, mercancías o personas.

Con lo anterior quiero aclarar que mi intención no es estipular que las facultades que se analizarán en el párrafo antecedente, son inconstitucionales, lo único a lo que aludo, es que la en muchas ocasiones esas atribuciones se ejercen sin atender a lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, pasando por alto el escrito que fundamenta y motive el procedimiento legal.

II. 3 Procuraduría General de la República.

La procuración de justicia a través de la historia se ha desarrollado como una búsqueda para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, esta procuración de justicia comprende múltiples aspectos tanto jurídicos como sociales, para hacer más armoniosa la convivencia humana, equilibrando intereses y evitando injusticias que produzcan desigualdad y por consiguiente una inseguridad pública en donde se ve afectado el Estado de Derecho.⁵⁴

Como anteriormente hemos mencionado, uno de los aspectos que tiene encomendado el Estado es el relativo a la procuración de justicia, atribución del Poder Ejecutivo ejercida por conducto del Procurador General de la República y/o el Ministerio Público de la Federación que es el encargado de velar y tutelar los derechos fundamentales consignados en nuestra Carta Magna, así como la vigilancia del Estado de Derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución; la función que desarrolla el Ministerio Público de la Federación es la investigación de los delitos así como seguir los procesos judiciales que el entable y buscar y hacer efectivas las ordenes de aprehensión contra los inculpados.⁵⁵

⁵⁴ Ruth Villanueva Castilleja, Antonio Labastida Díaz, La procuración de justicia al servicio de la víctima del delito, México, Ed. DeJuma, 2000, p. 1

⁵⁵ *Ibid.*, p. 3

La figura del Procurador General, así como del Ministerio Público ha evolucionado dentro de nuestras legislaciones desde los inicios de nuestra Nación, por lo cual me permitirá transcribir un resumen de la historia del mismo.

"El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la Colonia formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial; la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal que será oído en las causas criminales, menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos.

En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Común y Federal de 1903 y 1908, respectivamente, son documentos clave para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución de 1917.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal. La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expidió en diciembre de 1908.

TF SIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del Ministerio Público Federal, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría. Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, la Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.⁵⁶

En la actualidad, nuestra Constitución mediante los artículos 21 y 102, apartado A, otorga al Ministerio Público las facultades para que sea considerado como una institución dedicada a la procuración de justicia que vela por los intereses y derechos de la sociedad, tal y como se establece al principio del artículo 21 de nuestra carta magna al mencionar: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos

⁵⁶ Página Web de la Procuraduría General de la República (www.pgr.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incumbe al Ministerio Público, el cual se auxillará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...

Anteriormente el mismo artículo 21, señalaba a la policía judicial junto con el Ministerio Público se encargaban de la persecución de los delitos; pero se estableció que dicha policía siempre estaría bajo la autoridad y mando del Ministerio Público. Pero con la última reforma de éste artículo, misma hemos mencionado en el capítulo primero del presente trabajo, se estableció al Ministerio Público como único órgano encargado de la investigación y persecución de delitos; auxiliado de una policía que estará bajo su mando. Con ésta reforma hubo modificaciones a la organización, funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.

Aunque en la actualidad el artículo 21 no señala cual es la policía que estará bajo el mando inmediato del Ministerio Público, sabemos que aún sigue siendo la policía judicial, ya que tanto la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República como su reglamento lo establecen, tal y como posteriormente lo vamos a comentar.

Por otro lado, el marco Constitucional de la actuación del Ministerio Público lo encontramos en el apartado A del artículo 102 constitucional, mismo que establece lo siguiente:

Artículo 102...

A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incombe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.⁵⁷

⁵⁷ Idem

Con el apartado A del artículo 102 Constitucional, se establece con mas claridad las atribuciones del Procurador General, así como el Ministerio Público, señalándolos como los encargados de realizar investigaciones, presentar ante las autoridades correspondientes a los presuntos delincuentes, velar por que los juicios sigan su cause normal, así como velar por los intereses de la Federación.

Lo interesante del artículo 102 apartado A de nuestras Carta Magna; es que dicho artículo se encuentra ubicado dentro del Título tercero, capítulo IV de nuestra Constitución, siendo es capítulo en que establece las bases de la organización y facultades del poder judicial. Situación de la que no estoy de acuerdo ya que La Procuraduría General de La República pertenece al Ejecutivo y aunque ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan con claridad ésta situación, La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su primer artículo, se establece:

"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."⁵⁸

Como observamos de la transcripción del artículo anterior, se establece que la Procuraduría se encuentra ligadas al ámbito del Poder Ejecutivo, mas sin embargo dentro de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual establece las bases de organización y atributos de la administración pública centralizada y descentralizada, no se hace mención de la ubicación de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, dentro de la misma Ley

⁵⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Orgánica de la Procuraduría General de la República en el primer párrafo del artículo 56 menciona:

"Artículo 56.- Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución."⁵⁹

Como hemos venido mencionado, dentro de nuestra legislación se observa la dependencia que existe de la Procuraduría General de la República así como al Ministerio Público de la Federación al Ejecutivo Federal. Esta situación desde mi punto de vista no me parece acertada ya que el Ministerio Público debe ser un órgano técnico-jurídico alejado de influencias políticas, es decir un órgano neutral que no se subordine a los intereses políticos tal y como ha ocurrido en la actualidad.

Para realizar su actividad y organizarse como una dependencia, la Procuraduría cuenta tanto con su Ley Orgánica así como su Reglamento los cuales regulan su forma de actuar, por lo cual analizaremos algunos de los artículos de esos ordenamientos para darnos una idea de las funciones de la dependencia, aclarando que solamente observaremos algunos artículos que tengan que ver con el presente trabajo.

Así pues, dentro de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República encontramos los siguientes artículos:

"Artículo 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

⁵⁹ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen.⁶⁰

Artículo 4o.- Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

IX.- Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable;⁶¹

Como se verá posteriormente, la participación del Procurador General de Justicia dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública es mediante su integración como miembro del Consejo de Seguridad Pública.

Pero también al Ministerio Público le compete participar dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tal y como lo establece la fracción VII del artículo segundo. Dicha participación se desarrolla tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley que estamos analizando, el cual establece:

"Artículo 10.- La atribución a que se refiere el artículo 2o., fracción VII de esta Ley, comprende:

⁶⁰ Idem
⁶¹ Idem

TRCS CON
FALLA DE ORIGEN

I.- La promoción y celebración de acuerdos para participar en la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las autoridades competentes que establezca la ley de la materia;

II.- La participación en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

III.- La participación en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información;

IV.- El establecimiento, conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a otras leyes federales, de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la Policía Judicial Federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; y

V.- Las demás que las leyes determinen.⁶²

Para realizar sus tareas, el Ministerio Público se puede apoyar directa o indirectamente de otras dependencias o personas y eso lo establece el artículo 19 de la Ley, es cual señala:

"Artículo 19.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I.- Directos, y por lo mismo se integran a la Institución:

a) La Policía Judicial Federal;

b) Los Servicios Periciales; y

⁶² Idem

II.- Suplementarios:

- a) Los Agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 12, fracción II, de la presente Ley;
- b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- c) Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales; y
- d) Los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley.⁶³

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios, en lo que corresponde exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución.

Como dato curioso, es que dentro de ésta Ley no se establece que un apoyo del Ministerio Público también puede ser la Policía Federal Preventiva, Mas si embargo, éste apoyo si se contempla dentro de la las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública ya que dentro de la fracción XXII del artículo 30 bis se contempla el auxilio de ésta Secretaría al Ministerio Público, cuando éste lo requiera.

Algo que me llama la atención es que en el segundo capitulo en la sección segunda de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se habla del Servicio Civil de Carrera que existe dentro de la institución del Ministerio Público, así como para la Policía Judicial y Servicios Periciales dentro

⁶³ Idem

de ésta sección se establece los requisitos que se necesitan para ser Agente del Ministerio Público, Policía Judicial etc. Asimismo, se hace mención de los cursos y capacitaciones que deben tomar para seguir formando parte de esta Institución. Pero desgraciadamente la realidad es otra; ya que si realmente se aplicara por lo menos en un 60 por ciento lo establecido en la sección segunda de la Ley referida, la Institución del Ministerio Público así como sus auxiliares serían muy diferentes a la Institución que actualmente impera en nuestro País. Para aclarar lo antes referido, a continuación mencionare algunos de la ley citada que hablan al respecto.

“Artículo 32.- El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación comprende el relativo a Agente del Ministerio Público de la Federación y perito, así como el de carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal, y se sujetará a las siguientes disposiciones:

I.- Será el elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la Institución, personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales;

II.- Tendrá carácter obligatorio y permanente;

III.- Se desarrollará bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;

IV.- Regirán en su instrumentación y desarrollo, los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia y honradez y antigüedad, en su caso;

V.- Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación;

VI.- Desarrollará su organización observándose lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables, así como en los convenios, acuerdos y resoluciones que en su caso se celebren y tomen con fundamento en las leyes;

VII.- Establecerá los programas, impartirá los cursos y realizará los exámenes y concursos correspondientes a las etapas a que se refiere la fracción V de este artículo, por sí o con la coadyuvancia de instituciones públicas o privadas, bajo la dirección del Procurador General de la República;

VIII.- El contenido teórico y práctico de los programas de formación, en todos sus niveles, fomentará el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional;

IX.- La formación promoverá la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del Ministerio Público de la Federación, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los derechos humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad; y

X.- Promoverá la celebración de convenios de colaboración con los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y autoridades federales que concurren en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendientes a la profesionalización del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y Servicios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Periciales, o de las instituciones de seguridad pública federales, locales o municipales."⁶⁴

"Artículo 33.- Los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y peritos del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo."⁶⁵

"Artículo 37.- Para permanecer en el servicio, como Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía Judicial o perito dentro del Servicio Civil de Carrera, los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque."⁶⁶

"Artículo 43.- Las normas sobre Servicio Civil de Carrera para Agentes del Ministerio Público de la Federación contemplarán las previsiones para:

I.- Determinar, en su caso, categorías de servidores públicos a fin de ser considerados para el acceso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público por medio de concurso de ingreso;

II.- Determinar, en su caso, categorías de Agentes del Ministerio Público de la Federación, en función de su especialización, responsabilidad asignada, años mínimos de ejercicio profesional y otros criterios que permitan establecerlas;

III.- Establecer mecanismos que previamente a la sustentación del concurso de ingreso o de promoción, permitan seleccionar a los aspirantes más aptos por plaza;

⁶⁴ Idem
⁶⁵ Idem
⁶⁶ Idem

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Regular las características del concurso de ingreso o de promoción con exámenes prácticos y orales;

V.- Contemplar la integración de los órganos responsables de la preparación y sustentación de los concursos correspondientes;

VI.- Expedir las reglas sobre contenidos de convocatorias, características del concurso de ingreso o de promoción, determinación de calificaciones y demás necesarias; y

VII.- Establecer los criterios de evaluación curricular y en particular de los cursos desarrollados por el sustentante, su desempeño y grado académico."⁶⁷

"**Artículo 48.-** Los niveles de los agentes de la Policía Judicial Federal se determinarán atendiendo a su especialización, responsabilidad asignada y otros criterios que permitan establecerlas."⁶⁸

Para el ingreso al nivel básico de Agente de la Policía Judicial Federal se realizará concurso de ingreso con las características que determinen las disposiciones aplicables.

Una vez visto algunos artículos de la sección segunda de la Ley Orgánica de la Procuraduría General, uno se cuestionaría si lo preceptuado en dichos artículos son meros formalismos para decorar la Ley o los organismos internos que se dedican a llevar la organización y control para impartir de capacitación de los Agentes del Ministerio Público no realizan a fondo su trabajo, ya que como todos sabemos la reputación de los Agentes así como de la Policía Judicial esta por los suelos por la alta corrupción y prepotencia que existe en ellos. A tal grado esta la mala función de éste organismo que ya es una verdad a voces

⁶⁷ Idem
⁶⁸ Idem

TRFCS CON
FALLA DE ORIGEN

que la mayoría de los afectados de un ilícito tal como robo, prefieren callarse a levantar una denuncia.

A parte de lo señalado en la Ley Orgánica de la Procuraduría, en su Reglamento se hace mención del Instituto de Capacitación, el cual es un órgano desconcentrado que según, realiza las funciones establecidas en el artículo 48 de la misma ley, el cual señala:

"Artículo 48.- La Procuraduría contará con el Instituto de Capacitación, órgano desconcentrado por función, que estará a cargo de un Director General nombrado por el Procurador, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución;

II. Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos;

III. Proponer al Procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio y asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos,

IV. Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su

TEC'S CON
FALLA DE ORIGEN

formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica."⁶⁹

Solo resta comentar que la tarea de ese Instituto hasta la fecha no se ha visto muy clara puesto que al ver los resultados que ha arrojado en la sociedad el desempeño de los Agentes del Ministerio Público y la Policía Judicial, bastaría para ver si el mismo cumple con sus objetivos.

Sin afán de hacer un trabajo amarillista, si leemos el artículo 51 de la Ley, nos daremos cuenta que la realidad dista mucho de la Ley y así mismo, invitaría a levantar una denuncia o tratar con algún Agente del Ministerio Público o Policía Judicial y verán que lo preceptuado en dicho artículo es puro formalismo. Así pues, sin mas preámbulos veamos que señala el mencionado artículo 51:

"Artículo 51.- Son obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación y de los Agentes de la Policía Judicial Federal, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función, las 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;

⁶⁹ Idem

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun 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 función 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 ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;

VIII.- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o puestas a su disposición;

IX.- Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindartes, 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;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

XII.- Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;

XIII.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo; y

XIV.- Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la sanción correspondiente en los términos de esta Sección.

En lo conducente, estas obligaciones serán aplicables a los Peritos de los Servicios Periciales.⁷⁰

Desgraciadamente la Institución del Ministerio Público es una de las más desprestigiadas en nuestro país, y eso se debe al alto grado de corrupción que prevalece en su interior. Lo más triste que esta situación ya es intolerable y autoridades de más jerarquía no hacen nada o se hacen de la vista gorda. Creo que una medida para empezar a controlar esta institución es empezar a desmantelarla o quitar áreas que operan dentro de la misma, ya que si vemos como esta estructurada esta organización, nos daremos cuenta que existe un exceso de áreas que aumentan la burocracia en los trámites, y a veces las mismas procuran la corrupción

⁷⁰ Idem

Las áreas que integran a la Procuraduría General de la República a que me refiero, están señaladas en el artículo segundo del Reglamento a la Ley Orgánica, el cual señala:

"Artículo 2.- Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su Titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Oficialía Mayor.

Visitaduría General.

Contraloría Interna.

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericia.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.

Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C".

Dirección General de Visitaduría.

Dirección General de Inspección Interna.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.

Dirección General de Servicios Aéreos.

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

Dirección General de Auditoría.

Dirección General de Supervisión y Control.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

Órganos desconcentrados:

Delegaciones.

Instituto de Capacitación.

Agregadurías.⁷¹

Después de haber señalado todas las áreas que conforman la Procuraduría General de la República yo soy de la idea de que hay que empezar a reestructurar las áreas y mantener un control enérgico para evitar corrupciones, ya que es bien sabido por todos que dentro de muchas de éstas áreas impera la corrupción.

Como una medida para desburocratizar a la Procuraduría, yo propongo el desincorporar de esta Institución a la Policía Judicial ya que no encuentro el sentido de la Procuraduría se auxilie o tenga a su cargo una organización policíaca.

⁷¹ Idem

TRFCS CON
FALLA DE ORIGEN

La función de la Procuraduría General de la Republica, a través de sus miembros es el encargarse de la procuración de justicia, mediante investigaciones de posibles delitos, velar por el seguimiento de los procedimientos judiciales, perseguir delitos, vigilar el cumplimiento de las leyes, etc. Pero dentro de esa procuración de justicia, la labor del la Procuraduría se debe reducir únicamente a la acusación y presentar a los posibles delincuentes ante las autoridades, recabar pruebas para tales acusaciones, conservar el monopolio de la acción penal, seguir con los juicios de amparo etc.

Si estoy de acuerdo que a la labor del Ministerio Público lo auxilie una fuerza policíaca para la detención e investigación de delincuentes, mas sin embargo no comulgo con la idea de que esa fuerza policíaca este bajo el mando directo del Ministerio Público por las siguientes razones:

1.- Si en la actualidad contamos con una Secretaría de Seguridad Publica la cual debe tener bajo su control y mando a las fuerzas policíacas en el ámbito federal de nuestro país para procurar que por medio de éstas se realice la vigilancia y respeto a las leyes así como el orden social. Entonces por que permitir que otra dependencia del Ejecutivo tenga su propia policía para el cumplimiento de sus fines.

Si se sigue permitiendo que otras dependencias que integran las administración pública cuenten con su propia policía para que por medio de ellas cumplan sus fines, tal como la Procuraduría General de la Republica; entonces estaremos alimentando a un sin fin de organizaciones que aumentan la burocracia, el gasto público y crean confusiones en el ámbito de competencias etc; y de seguir así entonces hasta la Secretaría de Turismo tendrá su propia corporación de policía.

Con lo anterior, trato de manifestar que si nuestra Constitución otorga diversas facultades y tareas al Ejecutivo para que éste las atienda y realice por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conducto de diversos organismos, los cuales forman la llamada Administración Pública Federal, a cada uno de esos organismos se le encomiendan ciertas atribuciones y tareas para que auxilien al Ejecutivo en el desahogo de sus asuntos, pero si a esos órganos se les encomienda tareas que otros órganos de la misma administración de cierta manera también desarrollan, entonces estamos hablando de una burocratización, una mala coordinación en la delegación de facultades, un mayor gasto público, una desorganización administrativa y un incumplimiento de los objetivos de una dependencia.

2.- Como es bien sabido y no es un secreto, el trabajo que han desempeñado conjuntamente los agentes del Ministerio público así como la policía judicial ha dejado mucho que desear y por el contrario, la reputación con la que en la actualidad cuentan está muy desprestigiada y eso es mas que nada por la alta corrupción que existen entre ambos, ya que en su forma de actuar parece que hay una colusión para la extorsión. Como una medida para evitar esa colusión, creo que ya es indispensable el separar a esos organismos y es mas eliminar a la policía judicial. Sustituyéndola ya sea con la Policía Federal Preventiva o por medio de otra policía especializada que se cree pero que dependa directamente de la Secretaría de Seguridad Pública.

Yo soy de la idea que si un organismo se dedica al ejercicio de la acción penal, la investigación de delitos, peritajes etc. y el otro organismo totalmente independiente se dedica a auxiliar cuando el Ministerio Público se lo solicite en realizar cateos, detenciones etc. Se podría reducir la corrupción, la colusión y podría tener mejor resultados en su actividad ya que cada dependencia sería responsable de forma independiente de sus actuaciones, y aún los superiores jerárquicos de cada una de las dependencias podrían inspeccionar su labor y detectar mas rápido alguna anomalía.

Durante este capítulo, hemos visto algunas instituciones pertenecientes al Ejecutivo Federal que le ayudan a desarrollar las labores de seguridad pública,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quedando en alguna de ellas entre dicho su labor, y es que al referirse a las dependencias o Instituciones se ha observado que las mismas han viciadas por costumbres que venían de sexenios pasados, tal es el caso de una ausencia de carrera civil o de servicio profesional de los integrantes de las dependencias, situación que no se ha dado debido a la costumbre generada en anteriores sexenios en donde los integrantes jerárquicos de una dependencia formaban equipo con amigos, compadres y familiares, rodeándose muchas veces de personal sin ninguna experiencia o capacidad y cuando los mismos se empezaban a capacitar había un cambio de sexenio y se mudaban a la dependencia en donde su "padrino" se lograra acomodándose. Llenándose las plazas de esa dependencia por personal nuevo que a su vez seguían a otro "padrino", está situación ocasiona que dentro de las dependencias o instituciones, los proyectos a largo plazo no pudieran concretarse así como una imagen deteriorada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. - LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

III. 1 Algunos artículos de la Ley General que Establece la Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Con la reforma constitucional del artículo 21 y 73 fracción XXIII publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se empiezan a dar las base para una coordinación en materia de seguridad pública en los ámbitos Federales, Estatales, Municipales y en el Distrito Federal, ya que por un lado, el artículo 21 constitucional en su séptimo párrafo estableció lo siguiente:

" 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"

Y por el otro lado, el artículo 73 fracción XXIII constitucional establece que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

Con fundamento en las bases constitucionales mencionadas anteriormente, el día 11 de diciembre de 1995, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema nacional de Seguridad Pública. Esta ley, como su nombre lo indica trata de regular una coordinación entre Estados, Federación, Municipios y Distrito Federal para la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual tiene como una de sus finalidades el constituir una guía de trabajo conjunto para las decisiones prioritarias e inmediatas que realizan todas las instituciones de seguridad pública en todo el territorio nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así pues, dentro de los objetivos que persigue la Ley a que nos hacemos referencia, se establecen en el artículo primero, mismo que señala:

"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 en todo el Territorio Nacional."⁷²

Los fines de coordinación entre los diversos ámbitos jurisdiccionales, como ya se mencionó son para integrar un Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero aparte de la creación de dicho sistema, la coordinación también tiene otras finalidades tales como: El determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley; desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo y; tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Para alcanzar las finalidades descritas en el párrafo anterior, necesariamente la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, se deben coordinar en diversas materias relativas a la seguridad pública y esto se puede entender como un menoscabo a las atribuciones legales y constitucionales conferidas a cada uno de éstos ordenes jurisdiccionales, mas sin embargo dentro de la misma ley en su artículo quinto establece:

⁷² Página Web de la H. Cámara de Diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"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 aplicables."⁷³

Por otro lado, el artículo 11 de la ley establece que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios respectivos o con base en lo acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de la coordinación.

Como ya quedó estipulado, en la ley se contempla un Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual surge del producto de la coordinación de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, pero dentro de ese Sistema Nacional de Seguridad Pública, existen instancias; siendo la instancia superior el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, se avoca a atender y resolver los siguientes asuntos:

- a) La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- b) La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- c) La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;

⁷³ Idem

TFCIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- e) La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- f) La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- g) La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- h) El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- i) La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se reunirá por lo menos cada seis meses y se encuentra integrado por:

- a) El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- b) Los Gobernadores de los Estados;
- c) El Secretario de la Defensa Nacional;
- d) El Secretario de Marina;
- e) El Secretario de Comunicaciones y Transportes;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) El Procurador General de la República;

g) El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y

h) El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otras instancias de la coordinación que la ley contempla, son los Consejos Locales y Regionales, los cuales se encuentran regulados en el artículo 18, el cual establece:

"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."⁷⁴

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

Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán de manera similar al consejo nacional y sus funciones serán dirigidas a hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, pero siempre bajo sus ámbitos de competencia, mas sin embargo estos consejos locales e instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional de Seguridad acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de coordinación.

Por otra parte dentro de la misma ley se establece la formación de los integrantes de las Instituciones Policiales por medio de las instancias de

⁷⁴ Idem

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

coordinación del Sistema Nacional, estableciéndose en los artículos 23 y 24 de la ley lo siguiente:

“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.”⁷⁵

“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.”⁷⁶

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

Otros aspectos relevantes que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública considera, son los relativos a la información nacional sobre seguridad pública para la creación de las bases de datos siguientes:

- a) Registro Nacional de Seguridad Pública
- b) Registro Nacional de Armamento y Equipo

⁷⁵ Idem
⁷⁶ Idem

c) Estadística de Seguridad Pública

d) Información de apoyo a la Procuración de Justicia

Supuestamente, para la creación de las bases de datos anteriores, tanto la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios se intercambiarán y suministrarán la información mediante instrumentos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios que la misma ley prevé

a) Registro Nacional de Seguridad Pública

En este registro se concentrará la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios y por lo menos contendrá:

I.- Los datos que permitan 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 y sanciones 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.

También dentro de este registro se refleja cualquiera auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

b) Registro Nacional de Armamento y Equipo

Al hacer mención de éste registro, únicamente la Ley General que Estable las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, preceptúa en su artículo 32 lo siguiente:

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

c) Estadística de Seguridad Pública

La ley en cuestión, al referirse a la base de estadísticas de seguridad pública, únicamente nos menciona que se sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública. Asimismo, dentro de la Ley, se remite al reglamento de la misma en el sentido que éste señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de la seguridad pública en los ámbitos de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

d) Información de apoyo a la Procuración de Justicia

Los lineamientos de esta base de datos los encontramos en el artículo 41 de la ley, el cual establece:

"Artículo 41.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan 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 deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas."⁷⁷

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.

Otro aspecto que trata la Ley, es el impulsar la atención a la ciudadanía en cuestiones de seguridad pública, así como el invitarla a participar en actividades que desarrolle el Consejo Nacional de Seguridad Pública, ya que por un lado se estipula que el Consejo Nacional impulsará todas las acciones necesarias para que se establezca un servicio que reciba los reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas, delitos, localización de personas y bienes. Y por otro lado se prevé la invitación a la ciudadanía para participar en diversas materias tales

⁷⁷ Idem

como: el conocimiento de políticas de seguridad pública, así como opinar sobre las mismas; sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar la difusión en seguridad pública; proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales; y, 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.

Finalmente y como otro punto que se regula dentro de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es lo referente a las empresas de seguridad privada las cuales se reglamentan en los artículos 52, 53 y 54 que señalan lo siguiente:

"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 Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más 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 la 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 regirán 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.⁷⁸

III.2 Comentarios a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al elevarse el concepto de seguridad pública al rango constitucional, no tardo mucho en aparecer una ley que tratara de reglamentar lo preceptuado por nuestra Constitución, así pues surge la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual busca principalmente el sentar las bases de actuación de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal en la seguridad pública ya que anteriormente cada uno de ellos actuaba de forma individual y sin mayor ordenamiento. Con dicha ley se busca unificar las actuaciones de los cuatro niveles que intervienen en la seguridad pública para buscar sistemas de trabajo y resultados similares. A mi parecer, lo que se trató es de orientar y organizar a todas las organizaciones encargadas de la seguridad pública en toda la República Mexicana, las cuales son variadas y se manejaban sin mayor control, tratándose de buscar con la ley una cabeza que las coordine u oriente sus acciones, motivo por el cual se crea

⁷⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya instancia primordial es el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Dentro de la exposición de motivos Presidenciales de dicha ley se promueve un respeto a la competencias de cada una de las entidades que participan dentro de la coordinación estableciéndose que a través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se realizará con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública.

Así mismo, se menciona que el federalismo que se propone se enfoca a reconocer y respetar de la autonomía de las comunidades políticas, a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los Estados y la libertad de los Municipios, con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal

En mi opinión, creo que ese federalismo que se pregona en la exposición de motivos presidencial, no concuerda con la realidad del país, ya que es bien sabido y mas durante sexenios pasados, que el orden Federal siempre se ha impuesto en todo y sobre todo a las voluntades de los Estados Miembros, y es que gran parte de esta imposición se debe a que el orden Federal es el que detenta la mayoría de las percepciones económicas del país a través de la recaudación de los impuestos, los cuales son en su mayoría federales, y la misma Federación mediante ciertos mecanismos, reparte un porcentaje de esa recaudación a los Estados y Municipios.

Con respecto a lo anterior, y centrándonos en el tema de seguridad pública, yo me pregunto ¿qué pasa (y más en los sexenios pasados) cuando un Estado, Municipio ó el mismo Distrito Federal no quieren convenir o coordinarse en un asunto relacionado en materia de seguridad con la Federación? Al respecto no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

me cabe la mayor duda (hablando de sexenios pasados ya que ahora todavía no lo se) que si un Estado, Municipio o Distrito Federal no quisieran convenir con la Federación en estos asuntos, sus percepciones en materia de seguridad pública se vería bastante mermadas. Y es que si vemos el artículo 44 de la Ley de la Coordinación Fiscal, es la misma Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda quien otorga a los Estados, Municipios y Distrito Federal parte de los impuestos federales recaudados para cuestiones de seguridad pública, dicho artículo establece:

"Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.⁷⁹

Como dato curioso cabe mencionar que en el artículo anterior que acabamos de transcribir, se menciona a la Secretaría de Gobernación como un órgano que formula a la Secretaría de Hacienda la propuesta para la integración del fondo de aportaciones para la Seguridad Pública, pero a mi parecer el organismo que se debe involucrar en esto no es la Secretaría de Gobernación sino la Secretaría de Seguridad Pública la cual por sus funciones tiene más conocimiento del tema, asimismo dentro de la Ley de la Administración Pública Federal como en el Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación no encontré la delegación de esta facultad al la Secretaría mencionada. Pero también cabe mencionar que tampoco encontré la delegación de esta facultad para con la Secretaría de Seguridad. Por lo cual yo sugiero que dentro de la Ley de la Administración Pública Federal se otorgue esta facultad a la Secretaría de Seguridad Pública para que posteriormente se reforme el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal con el fin de sustituir a la Secretaría de Gobernación por la Secretaría de Seguridad Pública como órgano encargado de formular ante la Secretaría de Hacienda la propuesta para la integración del fondo de aportaciones para la Seguridad Pública, ya que como se hizo mención, ésta Secretaría es la que esta más familiarizada con estos temas.

Pero volviendo a nuestro tema, una vez observado el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, podremos darnos cuenta que los organismos que

⁷⁹ idem

participan en la creación y distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública son netamente federales los cual no lleva a concluir que el federalismo que percibe tanto la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como exposición de motivos presidencial no es del todo un federalismo claro.

Por otro lado y de acuerdo con el punto en exposición, si observamos que los integrantes que forman al Consejo Nacional de Seguridad Pública, nos daremos cuenta que no hay un equilibrio de los 4 niveles que participan dentro del mismo, ya que dicho consejo se encuentra integrado por: el Secretario de Seguridad Pública, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como podemos darnos cuenta, de entre los ocho miembros que conforman el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encontramos que solamente dos representan al nivel local, los cuales son: los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; siendo que los otros seis miembros pertenecen al orden Federal lo cual presupone que dentro de la instancia superior del llamado Sistema Nacional de Seguridad Pública, no existe un equilibrio o igualdad de los cuatro órdenes que supuestamente participan en el Sistema.

Otro aspecto para comentar de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el artículo sexto, mismo que establece que la conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Principios que de igual manera se encuentran preceptuados en nuestra Carta Magna y en otras leyes referentes a la seguridad pública, pero desgraciadamente hoy en día, esos principios distan de cumplirse en casi todas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las instituciones encargadas de la seguridad pública ya que no es un secreto que en muchas de esas instituciones predomina la corrupción y prepotencia de sus miembros.

Pero lo mas decepcionante, es que una vez vemos con claridad que aunque esos principios se encuentren regulados en la Ley, constantemente se infringen con absoluta impunidad y tal parece que esos principios mas que ser una norma que se deba cumplir, son únicamente palabras que decoran nuestras leyes. Yo preguntaría hasta cuando nuestra sociedad va a tolerar esta situación y hasta cuando va haber alguien que haga cumplir dichos principios.

Finalmente, algo que hay que celebrar es que mediante la ley que comentamos, se empieza a organizar, estructurar y a sentar las bases de ciertos preceptos que corresponden a la seguridad pública, tales como: Un Registro Nacional del personal de seguridad pública y para la información nacional de la seguridad, así mismo se preceptúa sobre la actuación y formación de las instituciones de seguridad pública, participación ciudadana en estos temas, etc. Preceptos que todavía falta por pulir pero por lo menos ya se ven reflejados en una Ley.

III.3 Consejo Nacional de Seguridad Pública

En el título segundo del capítulo segundo de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se hace alusión a las instancias de coordinación, siendo la máxima instancia el Consejo Nacional de Seguridad, del cual ya hemos hablado con anterioridad.

Como también ya lo hemos señalado el Consejo se encuentra integrado por:

- El Secretario de Seguridad Pública
- Los Gobernadores de los Estados
- El Secretario de la Defensa Nacional

- El Secretario de Marina
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes
- El Procurador General de la República
- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dentro de los integrantes del Consejo, a mi parecer, existen representantes de ciertas dependencias que salen sobrando y que desde mi punto de vista no se porque entran en un consejo que tiene atribuciones de seguridad pública. Siendo el primer caso el Secretario de Comunicaciones y Transportes puesto que en la actualidad él no tiene nada que ver con la seguridad pública. Cabe mencionar que anteriormente este servidor público tenía a su cargo a la policía federal de caminos y puertos, pero dicha policía paso a formar parte de la Policía Federal Preventiva la cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y por tal razón creo que la intervención dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública de dicho Secretario ya no es necesaria.

Al igual que lo anterior y desde mi punto de vista, yo considero que la participación del Secretario de Marina, así como el Secretario de la Defensa Nacional, tampoco es necesaria ya que si observamos la definición que la Ley establece en su artículo tercero, veremos lo siguiente:

"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 públicos"

Por otro lado el mismo artículo tercero señala las competencias encargadas de preservar la seguridad pública, al establecer:

"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."

A mi forma de concebir la seguridad pública, yo diría que es una actividad del Estado hacia el interior del mismo, es decir dicha actividad tiene la finalidad de mantener orden público dentro del mismo Estado, mas sin embargo muchas veces se confunde el concepto de seguridad nacional con el de seguridad pública; conceptos que ya explicamos anteriormente, con lo anterior no quiero señalar que La Secretaría de la Defensa Nacional, así como la de Marina se vean relegadas en la seguridad pública del país pero a mi forma de concebir esta ley, creo que el sentido de la misma, es conferir actividades de seguridad pública a organismos del orden civil, situación que no creo que sean los objetivos de las dependencias antes mencionadas.

Asimismo, dentro de nuestra Constitución dentro del artículo 129 se limita la actuación de los cuerpos militares. Por otro lado, el espíritu de nuestra Constitución en ciertos artículo como el 16 y 89 fracción VI es el permitir la actuación de los órganos militares pero en situaciones especiales.

Al respecto hay tratadistas que defiende la actividad de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaria de Marina dentro del orden civil ya que sostienen que las mismas pertenecen a la Administración Pública Centralizada y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada, así como nuestra Constitución en su artículo 90, les confieren facultades para actuar en el orden civil, al respecto no me cabe la mayor duda que por una parte las Secretarías mencionadas se rijan por leyes civiles pero por otra lado se rigen por leyes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada). El permitir que constantemente estas dependencias actúen dentro de la vida civil pone entre dicho las finalidades de la misma por que parece que vez de actuar bajo una normatividad militar y cumplir esos fines, parece que las mismas paulatinamente se regulan mas por leyes civiles y se encargan en cumplir objetivos de esa índole.

Por otro lado, el seguir permitiendo el actuar de las dependencias antes citadas en cuestiones civiles, me lleva a cuestionarme sobre el sentido de tener dentro de una administración pública centralizada con órganos desconcentrados a diversas dependencias encargadas de la seguridad pública ya sea de manera directa o indirecta, por que si aparte de esas dependencias se le suman otras cuyos objetivos son netamente el cuidado de la soberanía nacional, creo que estamos hablando de un exceso de órganos, de órganos que no cumplen bien con sus funciones, demasiada burocracia y un excesivo gasto para el mantenimiento de todo esto.

Con este orden de ideas, yo opino que tanto la Secretaria de Marina por conducto de la Armada Nacional y la Secretaria de la Defensa Nacional por conducto del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, se avoquen a actividades de protección y defensa de la soberanía nacional. Con lo anterior, no quiero que se entienda que tanto la Secretaria de Marina como la Secretaría de la Defensa Nacional no participen en el cuidado de la seguridad pública, al contrario creo que su participación es necesaria en los casos en que la inseguridad pública pueda afectar a la seguridad nacional; mas sin embargo en la actualidad dichas instituciones participan constantemente en tareas de protección de la seguridad pública, las cuales la mayoría de las veces realizan eficientemente, pero con esa constante participación, y como ya lo manifesté, se deja en duda la eficiencia de los cuerpos o instituciones civiles creadas para resolver y mantener esas tareas de seguridad pública.

El fundamento legal de la participación del orden militar en actividades del orden civil las encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya que para la Secretaría de la Defensa Nacional, en el artículo 29 fracción XIX, el cual establece:

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

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.⁸⁰

Por otro lado, La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece:

“Artículo 1.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades publicas;
- 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.⁸¹

⁸⁰ Agencia de la Administración Pública Federal; op. cit., p 10

⁸¹ Página Web de la Secretaría de la Defensa Nacional (www.sedena.gob.mx)

Con respecto a la Secretaría de Marina no se encontró dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal alguna facultad que permita a dicha Institución prestar sus servicios en el ámbito civil; mas sin embargo dentro de la Ley Orgánica de la Armada, en su artículo primero establece:

“Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.”⁸²

Con lo anterior se puede entender el fundamento legal de la participación de esa Institución dentro de las actividades civiles; mas sin embargo, este precepto se encuentra dentro de un reglamento y no dentro de una ley por lo cual podríamos caer en una situación de ilegalidad toda vez que el reglamento mas allá de la Ley.

También dentro de nuestra Constitución en su artículo 89 fracción VI, se puede interpretar como un fundamento legal por el cual las instituciones armadas puedan participar en actividades civiles incluyéndose dentro de estas actividades a la seguridad pública ya que el artículo referido menciona:

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

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 de la Federación.⁸³

Como hemos visto, la participación de las fuerzas armadas de nuestro país dentro de tareas civiles se encuentran establecidas en la Ley, Mas sin embargo como es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, esa participación es por conducto del Ejecutivo, por lo cual el Ejecutivo tiene que otorgarte un

⁸² Página Web de la Secretaría de Marina (www.semar.gob.mx)

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., p. 89

permiso para que la misma actué dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública de lo contrario se esta contraviniendo la Ley.

Finalmente, y para terminar con el tema del Consejo de Seguridad Pública, analizaremos las facultades que le confiere al mismo la Ley, pero antes de adentrarnos, quisiera hacer un breve estudio de la naturaleza jurídica del mismo.

Una vez expuesto lo anterior, si observamos la creación y finalidades del Consejo nacional de Seguridad Pública, lo podemos ligar a una dependencia de la Administración Pública en el sentido de que dicho Consejo se encarga de asuntos de seguridad pública. Por lo cual nos cuestionaríamos en donde podríamos encuadrar al Consejo dentro de la Administración Pública.

Tal vez, se pensaría que al Consejo Nacional de Seguridad Pública, no se tiene que encuadrar dentro de una dependencia de la Administración Pública, ya que el mismo no tiene ninguna función de autoridad, es decir no goza de elementos de decisión y ejecución, y su función se reduce meramente a ser un órgano consultivo, mas sin embargo a lo largo de éste tema analizaremos estas situaciones.

Con este orden de ideas, al Consejo Nacional de Seguridad Pública, en estricto sentido, no cabría encuadrarlo dentro de la Administración Pública Centralizada porque el mismo no se encuentra investido por una Ley del Congreso de la Unión o un Decreto Presidencial que le otorgue la investidura o competencia necesaria para la realización de sus fines como un órgano que auxiliar al cumplimiento de los fines del Ejecutivo. Así pues, el Consejo no se encuentra regulado dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en específico dentro del título segundo de dicha ley, la cual regula a la Administración Pública Centralizada.

Tampoco dentro de la misma administración pública centralizada podemos encuadrar al Consejo como un órgano desconcentrado ya que atendiendo al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

“Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”⁶⁴

De lo anterior, solo resta comentar que el Consejo no se encuentra subordinado a ninguna Secretaría o Departamento Administrativo ya que no existe ninguna ley orgánica por la cual se realice dicha subordinación y mucho menos existe alguna ley orgánica o reglamento que le atribuya las facultades específicas para resolver sobre la materia.

Por otro lado, y analizando la Administración Pública Paraestatal, veremos si el Consejo de Seguridad Pública cabría como una dependencia de la misma.

Conforme al artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece:

“Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

⁶⁴ Agenda de la Administración Pública Federal; op. cit., p. 4

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.⁸⁵

Como podemos observar, dentro del tercer párrafo de artículo que se acaba de transcribir, se establece los órganos componentes de la administración pública paraestatal. Por obvias razones, el Consejo Nacional de Seguridad Pública no encuadra dentro de las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas o los fideicomisos, ya que la naturaleza y funciones de éstos son totalmente distintas a la del mismo Consejo.

Después de haber descartado la mayoría de los organismos que conforman a la administración pública paraestatal, parecería que al Consejo lo podríamos encasillar dentro de un organismo descentralizado, mas sin embargo antes de emitir un juicio al respecto, veamos la conformación, naturaleza y funciones de los organismos descentralizados, por lo cual me permito citar al Maestro Gabino Fraga quien en su libro de derecho administrativo señala:

"La propia ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), considera como organismos descentralizados a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten. Desde el punto del régimen administrativo de estos organismos deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la Administración central. Esos elementos pueden reducirse a los siguientes:

⁸⁵ Ibid., p. 1

- A) Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo
- B) La creación de la organización descentralizada
- C) Su extinción
- D) Los poderes de la Administración central sobre el personal y sobre los actos del organismo.⁸⁶

A) Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo

Desde luego el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden.

La atribución que se ejercita por medio del organismo, es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.⁸⁷

B) La creación de la organización descentralizada

El organismo descentralizado tiene, de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica, que se crea por una ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal.⁸⁸

⁸⁶ G. Fraga, op. cit., p. 201
⁸⁷ Idem
⁸⁸ Ibid. p. 202

C) Su extinción

Conforme al artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se establece que cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel.

D) Los poderes de la Administración central sobre el personal y sobre los actos del organismo.

Respecto de los poderes que la administración central tiene sobre los funcionarios y empleados del establecimiento y sobre los actos que realizan se presenta una diversidad de grados. El personal que integra el organismo tienen los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios en la Administración central del Estado, salvo determinación especial de la ley que en algunos casos ha sometido a dicho personal a la legislación general en materia de trabajo.⁸⁹

Dentro de los cuatro incisos anteriores, tal parecería que al Consejo Nacional de Seguridad Pública no le correspondería ninguna característica que lo pudiera ligar como un órgano descentralizado, la mas cercana y desde mi punto de vista, pudiera ser el inciso A) que señalamos anteriormente, pero antes de realizar alguna conclusión, me gustaría seguir citando al Maestro Gabino Fraga, quien al explicar los órganos de la Administración hace una clasificación dependiendo a las facultades que les son atribuidas, estableciendo:

⁸⁹ Ibid

"Desde este punto de vista los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares.

a) Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Los órganos de la Administración que tienen el carácter de autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleven a cabo por otro órgano diferente.⁹⁰

"b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces tiene el concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversa manera sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de ellos.

Existen, en primer término, órganos auxiliares de preparación que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica y material de asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.

En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir diversos grados, según la necesidad legal

⁹⁰ *Ibid.*, p. 126

de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, pueden suceder que las autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la ley imponga a las autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano que no es simplemente consultivo, sino que en realidad se trata de un órgano de decisión que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.⁹¹

Ahora bien, si vemos las funciones que en la actualidad realiza el Consejo Nacional de Seguridad Pública, podremos inferir que se trata de un organismo de la administración pública federal, y más cuando vemos las atribuciones que la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de su artículo quince establece:

"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;

⁹¹ ibid. , páginas 126 y 127

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.⁹²

Como observamos, dentro de las facultades o atribuciones conferidas al Consejo Nacional de Seguridad Pública y siguiendo con los lineamientos del maestro Gabino Fraga, podemos decir que de entre esas facultades existen las facultades en el cual lo podamos encuadra como un órgano de autoridad por lo siguiente:

Una vez analizados los órganos o dependencias pertenecientes a la Administración Pública ya sea Centralizada o Paraestatal, así como la naturaleza de sus facultades, yo concluiría que muchas de las facultades que se le otorgan al Consejo Nacional de Seguridad Pública, son de naturaleza de un órgano descentralizado ya que el mismo cuenta con elementos de decisión y ejecución propio de una dependencia de la Administración Pública, pero por sus objetivos el mismo ayuda a otras dependencias primarias de la misma

⁹² Página Web de la H. Cámara de Diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administración al desarrollo de sus actividades. Al señalar que el Consejo goza o realiza tareas de ejecución y decisión, me baso, entre otras, en la fracción IX del artículo 15 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que la acabamos de citar.

Por otro lado, analizando el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su segundo y tercer párrafo se establece que:

Artículo 44...

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine....⁹³

Como podemos observa al Consejo se le enviste de facultades de decisión, ya que el mismo dentro del primer párrafo del artículo citado, es quien decide al aprobar la distribución del Fondo de Aportación de Seguridad Pública.

Asimismo dentro del segundo párrafo del artículo referido, no me cabe duda que el mismo Consejo goza de facultades de decisión ya que el establece los criterios a propuesta de la Secretaría de Gobernación, para la distribución de

⁹³ Idem

del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública a las Entidades Federativas y al Distrito Federal.

Por lo antes expuesto, yo concluyo que el Consejo Nacional de Seguridad Pública goza de facultades que le pueden corresponder a un órgano de la Administración Pública, siendo por sus labores que el Consejo es un órgano que ayuda a algunas dependencias de la Administración Pública Centralizada que tiene facultades de Seguridad Pública a la consecución de sus fines, por tal motivo yo encuadro al mismo Consejo como un órgano descentralizado que tiene atribuciones de autoridad.

Aunque diversos juristas señalen que la naturaleza del Consejo es únicamente consultiva, y no es necesario de investirlo de competencias para que desarrolle sus actividades como un órgano de autoridad, yo reitero, y en base a lo que se ha venido exponiendo que el Consejo de ser un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, y por ende, en la actualidad muchas de sus actuaciones van mas allá de la ley, siendo muchas de ellas inconstitucionales ya que siendo un órgano de autoridad no cuenta con una investidura de una Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo que lo faculte para realizar sus competencias, ya que únicamente las facultades del Consejo provienen de una ley reglamentaria lo cual es a todas luces inconstitucional.

Finalmente y para terminar con este tema, quisiera hacer otra reflexión, y es que a muchas dependencias de la Administración Pública, y en este caso, aunque el Consejo de Seguridad Pública no pertenece a tal; se les otorga una facultad reguladora tal y como se establece dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública misma que la podremos encontrar en el inciso IX del artículo 15 de la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que señala:

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IX.- La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁹⁴

Al respecto, esta facultad reguladora que se otorga a diversas dependencias de la Administración Pública y también se le otorga al Consejo para organizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Pública. Situaciones que muchas veces pueden caer en una inconstitucionalidad ya que yo coincido con el estudio realizado por el Dr. Fauzi Hamdan Amad, por lo cual, me permitirá realizar unas citas de su estudio que publico en la revista de investigaciones jurídicas de la escuela Libre de Derecho.

"El aspecto medular estriba en saber, a la luz del orden jurídico, si los órganos secundarios de la Administración Pública pueden dictar actos administrativos generales a través de resoluciones, reglas u órdenes y en todo caso, el límite del ejercicio de tales facultades y en lo casos en que pueden hacer sin constituir o crear reglamentos cuya facultad está reservada en nuestro Derecho positivo al Presidente de la República."⁹⁵

Al hacer el análisis anterior, el Dr. Hamdan hace una división en dos secciones para explicarlo de manera mas congruente siendo estas:

"a) Casos y situaciones en que invariablemente debe mediar el ejercicio de la potestad reglamentaria para desarrollar y detallar una ley y diferencias entre los reglamentos propiamente dichos y las resoluciones de carácter general dictadas por lo órganos secundarios de la Administración Pública.

Hoy en día, frente la solemnidad, lentitud, intermitencia del órgano legislativo, está la habitualidad, rapidez, adaptación y continuidad de la producción reglamentaria la cual es absolutamente imprescindible, lo que no excluye el

⁹⁴ idem
⁹⁵ F. Hamdan. op. cit., 253

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuestionar en base a que criterios jurídicos y en virtud de qué títulos formales se legitima esa potestad.

En primer lugar, parece claro que la potestad reglamentaria es propia y originaria del órgano ejecutivo. Igualmente, en nuestro Derecho, la potestad reglamentaria no constituye un poder propio e inherente a toda la Administración, sino exclusiva del Presidente de la República. El reglamento y los actos administrativos generales o individuales son figuras diferentes e irreductibles. Los primeros se integran en el ordenamiento jurídico; en tanto que los actos no tienen el carácter integrador o complementario de la ley, sino sólo es fase ejecutiva o de aplicación, bien sea tratándose de actos reglados o discrecionales; en segundo lugar, el reglamento tiene un poder creador normativo, dentro de los lineamientos de la ley que le sirve de sustento, en tanto que los actos administrativos tienen un poder aplicativo de esas normas.

En cualquier clase de ley, cuya competencia le sea atribuida a la Administración para su aplicación y concreción, puede el ejecutivo libremente sin autorización del legislativo, ejercer la potestad reglamentaria si así lo considera conveniente o necesario como medio para aclarar, desarrollar o detallar la ley para su mejor aplicación; en tanto tratándose de los actos administrativos, individuales o generales, se requiere siempre y en todos los casos que la ley faculte al órgano de la Administración correspondiente para que dicte o emita tales actos administrativos, bien sea a sujetos determinados y concretos o a destinatarios generales o indeterminados.

En nuestra opinión, siempre deben ser reglamentos independientemente de la denominación que llega a usarse en la práctica administrativa, cuando tenga por objeto desarrollar y detallar una ley mediante la integración de normas complementarias y secundarias del ordenamiento legal correspondiente, independientemente que la ley otorgue o no a la Administración Pública facultades discrecionales. En todos los casos en que exista disposiciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

generales, que desarrollen una ley, mediante un proceso integrador o complementario estaremos en presencia de un auténtico reglamento cuya expedición en nuestro sistema constitucional sólo es plausible legalmente realizarla por el Presidente de la República, por lo que resulta inconstitucionales todas aquellas disposiciones generales con el nombre de reglas, resoluciones u órdenes expiden los órganos secundarios de la Administración Pública, mediante los cuales se desarrollan y detallan el contenido u objeto de la ley.

b) Límites en el ejercicio de la potestad administrativa para dictar actos administrativos generales.

Si es factible conforme a nuestro Derecho, que los órganos secundarios de la Administración Pública, puedan expedir actos administrativos generales con destinatarios indeterminados o indeterminables, como instrumentos para la ejecución de la ley que sirve de fundamento, situaciones que se presentan, comúnmente, sin que necesariamente haya un reglamento, como sería los casos de convocatorias, concursos, licitaciones públicas etc., en estos casos, tales actos administrativos generales no pueden confundirse con reglamentos propiamente dichos, puesto que se trata de aplicaciones de la propia ley mediante actos administrativos, aunque no necesariamente individuales.

En estos casos claramente se advierte que los actos administrativos no innovan o crean un régimen normativo complementario e integrador de la ley, sino constituye una auténtica aplicación de la misma, con la única salvedad, que coincide con el reglamento, en que los destinatarios de tales actos son indeterminados.⁹⁶

Con lo anterior, podemos ver que al Consejo Nacional de Seguridad Pública se le otorga una facultad para expedir reglas, siendo que esa facultad son

⁹⁶ Ibid., páginas 256 a 259

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

atribuciones que se les otorgan a los órganos de la Administración Pública, lo cual nos lleva a concluir lo siguiente:

Primeramente si el Consejo Nacional de Seguridad Pública expide esas reglas es totalmente inconstitucional por que el Consejo como ya vimos no tiene ninguna investidura o competencia dentro de la Administración Pública y por otro lado y en el supuesto de que el Consejo perteneciere a la Administración Pública, la facultad para expedir reglas, de igual manera puede ser inconstitucional si la ejerce con el objeto de detallar y desarrollar una ley mediante la integración de normas complementarias y secundarias ya que como se ha establecido estaremos en la presencia de un reglamento, el cual solamente y conforme a nuestro Derecho, lo puede expedir el Presidente de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CON
DE ORIGEN

IV. SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Como ya se hizo mención en el capítulo primero del presente trabajo, El Distrito Federal es una entidad con ciertas peculiaridades ya que no se cataloga como un Estado y por ende no cuenta con su propia Constitución legal. De igual manera, anteriormente se estableció que los ordenamientos y autoridades que rigen en el interior del Distrito Federal son del orden Federal como del orden local, teniéndose como principal ordenamiento del mismo a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en segundo lugar al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dentro del tema de seguridad pública, de igual manera en el Distrito Federal, existe una bipolaridad en el sentido de que la misma es atendida tanto por el orden federal como por el local. Pero para adentrarnos mas en el tema, a continuación haremos un breve análisis de lo que marca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en lo referente a la seguridad pública. Sin embargo, antes de adentrarnos al tema del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, me gustaría hablar sobre el trabajo que se ha desarrollado en esta Entidad tanto por el Gobierno Federal como por el Gobierno del Distrito Federal, para lo cual me referiré a algunas palabras del actual Presidente de la República, C. Lic. Vicente Fox y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el C. Lic. Andrés Manuel López Obrador, en el discurso para la suscripción del convenio de coordinación para la seguridad pública que celebraron el pasado 30 de agosto del 2001.

"Muchas gracias, muy buenas tardes. Muchas gracias, señor Jefe de Gobierno, por invitarnos aquí, a este maravilloso edificio. Y sobre todo, por invitarnos a este acto tan singular que, a la vez, esperamos sea estratégico y exitoso.

Me siento muy honrado de estar en este hermoso lugar, sede del Antiguo Palacio del Ayuntamiento y asiento histórico del Gobierno de nuestra ciudad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

capital.

Le agradezco al Jefe de Gobierno y a las autoridades su amable invitación para ratificar nuestra voluntad de trabajar juntos por la seguridad de los habitantes de la ciudad de México.

Hoy los gobiernos de la República y el Distrito Federal estamos unidos para tomar una decisión irrevocable: combatir la delincuencia en esta ciudad.

El convenio que suscribimos sienta las bases para que, siempre coordinados, realicemos acciones institucionales de seguridad pública.

Tenemos un enemigo común que es la delincuencia, su intención de intimidarnos se estrellará contra un muro de valor y resolución que hoy estamos levantando las autoridades de la Federación y del Distrito Federal.

Actuamos bajo el mismo apremio ciudadano que nos entregó un mandato. Vamos a responderle, tomando decisiones y asumiendo responsabilidades compartidas porque tenemos que entregar resultados. Haremos la tarea contra la delincuencia. Ésta no sólo es una decisión de Estado, sino también una convicción personal.

La ciudadanía tiene derecho --absoluto derecho-- a la tranquilidad de vivir en una ciudad con respeto a la ley y con Estado de Derecho. Y sentir, además, que sus autoridades --ambos niveles-- están de su lado.

Es un oprobio para cualquier Gobierno democrático que sus gobernados estén temerosos cuando, además de ser víctimas de los delincuentes, padecen falta de garantías por la corrupción, por la impunidad de sus autoridades.

Con nuestras acciones vamos a recuperar la confianza de los capitalinos en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lucha contra la criminalidad. Por eso, hoy estamos impulsando esta estrategia conjunta de seguridad pública en el Distrito Federal.

Lo haremos con programas de prevención, combate, investigación, persecución del delito, readaptación social y --sobre todo-- prevención, generando las condiciones de oportunidades para todos los ciudadanos, a fin de que no se vean orillados a delinquir.

Igualmente, se establecerán Agencias del Ministerio Público Federal para la atención de los delitos de este fuero.

Nada quedará a medias. Este es un esfuerzo inédito en el cual no sólo concurren competencias, sino también voluntades. Y sobre todo, una ética de servicio público irreprochable.

No hay cabida para la deshonestidad, para la corrupción y mucho menos para la impunidad. La transparencia y la legalidad serán nuestras divisas.

Esta unión de los gobiernos y su determinación de actuar con transparencia y pleno apego a los derechos humanos, tendrá que reflejarse tanto en los cuerpos policiacos como en las instancias de procuración.

Sumando voluntades, respetando jurisdicciones, coordinando esfuerzos y actuando como un sólo frente de combate, le daremos la puntilla al crimen.

Con este convenio estamos respondiendo a los reclamos de la sociedad. Además de ser un ejemplo de coordinación gubernamental, busca terminar con la confusión y evitar que se volatilicen las responsabilidades.

En el Plan Nacional de Desarrollo nos comprometimos a poner en práctica una política de coordinación con los estados y el Distrito Federal en materia de

TRIPS CON
FALLA DE ORIGEN

seguridad y lo estamos cumpliendo. Juntos velaremos para proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población. El Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con la Federación, asume parte de esta batalla.

Se acabaron los pretextos por falta de mecanismos de coordinación entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal. Lo que hoy hacemos es formar una tenaza muy firme para apretar a la delincuencia. No habrá tregua ni escapatoria.

A la sociedad civil le hacemos un llamado para decirle que nos acompañe, que actúe, que se una a este proyecto, que denuncie a sus agresores, que denuncie a quienes traicionan su confianza como servidores públicos.

La seguridad que queremos es para todos y todas, y todos tenemos el derecho y el deber de participar para lograr resultados.

A quienes cometen delitos, actúan con violencia y quieren vivir fuera de la ley, advertimos que hoy las policías y ministerios públicos del fuero común y del fuero federal nos vamos a apoyar unos a otros, nos vamos a coordinar para emprender operativos, nos vamos a respaldar mutuamente para ejecutar órdenes de aprehensión rezagadas y vamos también a intercambiar datos, experiencias, información, para mantener control sobre el tema de la seguridad.

Basta ya de inseguridad. Actuaremos todos para acabarla.

El Gobierno Federal está aquí porque sabrá responder con hechos a este compromiso y sabremos responder a la invitación que nos ha hecho el gobierno del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estoy seguro que interpretaremos el sentir de los capitalinos, si cumplimos hasta el fin con este compromiso.

Muchas gracias y mucho éxito a todos."⁹⁷

Antes de continuar sobre las palabras que mencionó el Lic. Obrador en este discurso, solamente me gustaría recalcar algo que menciona el Lic. Fox en su discurso y es que él mismo señala que ya no habrá excusas para realizar los mecanismos de coordinación entre ambos niveles de gobierno. Al respecto y desde mi punto de vista, creo que eso quedo solamente en un discurso político ya que hoy en día se siguen rolando las responsabilidades entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, ya que no es extraño escuchar en las noticias que el Gobierno Federal no interviene en un hecho o crimen debido a que señalan que es de competencia del Gobierno del D.F. y viceversa. Un ejemplo de lo anterior y sin ir a grandes detalles puede ser el caso del barrio de tepito. En donde los hampones actúan con impunidad por falta de coordinación entre ambas esferas.

Pero continuando con el discurso que se mencionó por el convenio de coordinación entre el D.F. y la Federación, el Lic. Obrador mencionó:

"La principal demanda de la población de la ciudad de México es sin duda la seguridad pública y el gobierno no puede desatender esa exigencia.

Las causas de la inseguridad son profundas y se relacionan en buena medida con un modelo económico que se traduce en pérdida de valores y en descomposición social y política.

Las conductas antisociales reflejan un sistema político que hospicia la desigualdad, donde predomina el afán de lucro, la corrupción y el despilfarro.

⁹⁷ Página Web de la Presidencia de la República (www.presidencia.gob.mx)

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las cárceles de la ciudad están llenas de jóvenes, que en su inmensa mayoría fueron orillados a delinquir por no encontrar aliento y oportunidades para estudiar y trabajar con esmero y dignidad.

Hay un dato revelador: de los 22 mil 767 reclusos, el 40 por ciento no estudió y el 22 por ciento apenas cursó la primaria. De ahí que sea indispensable garantizar una sociedad con mejores oportunidades para todos.

Por eso nos hemos propuesto enfrentar el problema de la inseguridad atendiendo a la vez causas y efectos, combatiendo al mismo tiempo el crimen y el desempleo, la desintegración familiar y la pobreza, la corrupción y la impunidad.

El principal propósito del gobierno que encabezo es darle a cada niño, a cada joven, a cada anciano, a cada mujer y a cada hombre nuevas, importantes y poderosas razones para vivir, para soñar y para triunfar en esta ciudad generosa y fraterna; el objetivo es garantizar el derecho al trabajo, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y la justicia.

Aspiramos a una sociedad cada vez más equitativa, a un Estado igualitario. Queremos una ciudad sin excluidos, donde los débiles encuentren protección ante incertidumbres económicas, las desventajas sociales y otras calamidades, y en donde todos podamos vivir sin angustias ni temores.

En este concepto se inscriben los apoyos a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solteras, los créditos para el autoempleo, las becas para desempleados, la construcción de viviendas, las escuelas preparatorias, la universidad, el subsidio a la leche, al transporte público y muchas otras acciones destinadas a frenar el empobrecimiento del pueblo y a mantener encendida la llama de la esperanza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para enfrentar el reto de garantizar la seguridad pública contamos con un programa integral, las dependencias encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública trabajan de manera coordinada, sumando recursos y esfuerzos, hay honestidad y principios en la conducción y somos consistentes en la dignificación y el reconocimiento a la difícil labor que cumplen los servidores públicos y la policía.

No exagero si insisto en que trabajamos con profesionalismo, dedicación y perseverancia, y además contamos con la gente misma, cuya colaboración es esencial para crear condiciones cada vez más propicias a la seguridad.

Diariamente me reúno con el gabinete de seguridad para recibir información y tomar acuerdos, algo se ha logrado hasta este momento. Según cifras de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, el año pasado el Distrito Federal ocupaba el sexto lugar en incidencia delictiva entre todas las entidades de la República; en el primer semestre de este año pasamos al noveno lugar.

De acuerdo a esta misma fuente, el Distrito Federal ocupa el lugar 17 en homicidios en todo el país y hemos podido reducir considerablemente el robo de vehículos.

En el último año de la administración de Espinosa Villarreal había 160 robos diarios de vehículos, al iniciarse nuestro período el promedio era de 119. Hoy la cifra se ha reducido a 104; es decir, durante el tiempo que llevamos de gobierno se registran 4 mil 916 robos menos en comparación con el mismo período del año anterior.

Este hecho lo comprueba el reciente informe semestral de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, que reconoce la disminución en un 12.48 por ciento el robo de vehículos en la ciudad. Señala, además, que la recuperación de vehículos robados durante el primer semestre del presente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

año, ha sido del 61.13 por ciento, superior en 10 puntos porcentuales a la media nacional.

Es obvio, sin embargo, que todavía no alcanzamos la meta de vivir en una ciudad segura y libre de temores, todavía es mucho el dolor y el coraje que ocasiona la delincuencia, todavía hay insatisfacción y no hemos logrado modificar la percepción mayoritaria de la gente.

Sé que esa percepción va a ir cambiando en la medida en que el esfuerzo consistente que se está realizando, salte a la vista con descenso más sostenible de los índices delictivos.

En este propósito se inscribe la creación de coordinaciones territoriales de seguridad pública y de procuración de justicia, con este programa hemos establecido 70 centros integradores de justicia en distintos puntos de la ciudad, de acuerdo al número de habitantes y a los índices delictivos registrados.

Hemos incrementado de 52 a 70 las agencias del Ministerio Público, de 51 a 70 los sectores de la policía preventiva, y de 36 a 60 los juzgados cívicos; pero no sólo es un asunto cuantitativo, el propósito es mejorar la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos, y sobre todo, trabajar desde abajo en forma coordinada y de modo convincente, para lograr más efectividad en el combate a la delincuencia.

En cada una de estas 70 coordinaciones se reúnen diariamente a las 8 de la mañana, el Ministerio Público, el jefe de sector de la policía, el juez cívico, un representante del gobierno delegacional y una representante de la jefatura de gobierno.

En estas reuniones se analiza la información del día anterior y se toman decisiones conjuntas. Una vez a la semana cuando menos, participarán

representantes vecinales y miembros de la sociedad civil para cerrar filas y entre todos desterrar de las demarcaciones el flagelo de la delincuencia.

Con estos antecedentes, el día de hoy se firma el Convenio de Colaboración entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Será de mucho apoyo la intervención coordinada de las instancias federales, en el combate a delitos de narcotráfico, contrabando, portación de armas prohibidas, robo de vehículos y secuestros. Se trabajará conjuntamente también en campañas de prevención al delito, sobre todo las destinadas a evitar la drogadicción entre los jóvenes.

Ciudadano Presidente:

La inseguridad está en el centro de las preocupaciones de todos, la demanda ciudadana nos exige trabajar juntos en el ámbito de nuestras respectivas competencias. El interés común aconseja aunar esfuerzos sin abandonar convicciones en aras del bienestar general.

Aprecio su gesto de suscribir este importante acuerdo en la sede del gobierno de la ciudad de la esperanza.

Muchas gracias.⁹⁸

Al respecto solo cabe destacar que dentro del discurso del Lic. Obrador se menciona como causas de la inseguridad es derivado de la situación económica del país. A lo anterior creo que ese factor es una de las causas pero otra es la falta de congruencia legislativa a lo cual nos referiremos en este capítulo.

⁹⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. 1 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como recordaremos, dentro del primer capítulo del presente trabajo, se habló en un tema de la organización que otorga nuestra Constitución al Distrito Federal, recordaremos que la misma, dentro de su artículo 122 sienta las bases para la organización del Distrito Federal y se refiere al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal señalándole su contenido.

El Estatuto del Gobierno del Distrito Federal yo lo definiría como un ordenamiento en el que se contienen normas de orden público para la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, aclarando que esas normas de interés públicos no pueden ir mas allá de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado y como también ya se mencionó, dentro del mismo artículo 122 Constitucional se establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federal y de los órganos Ejecutivos, Legislativos y Judicial de carácter local, situación produce una mezcolanza por así decir, de diversos actores dentro de la vida y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal.

Dentro de las autoridades locales encargadas del manejo del Distrito Federal se encuentran:

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

Asimismo, dentro de la misma Constitución y Estatuto, se otorgan las competencias y facultades a cada uno de las autoridades locales y federales que intervienen dentro del gobierno del Distrito Federal par su funcionamiento.

En lo referente a la seguridad pública, dentro del Estatuto de Gobierno encontramos algunas facultades otorgadas a dos actores principales de la misma, siendo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así pues, y para adentrarnos en materia en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno, se señala que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Por otro lado, en el capítulo III del Estatuto de Gobierno se establecen las facultades que tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Distrito Federal, y en lo tocante a Seguridad Pública, los artículos 34 y 35 del citado ordenamiento, establecen:

“Artículo 34.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

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

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años al día del nombramiento;
- III. Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; y

- IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal.⁹⁹

Artículo 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

a) La disposición de la fuerza pública; y

b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

- I. Solicitar al Servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y
- II. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁰

Dentro del artículo 67 fracciones XX y XXI se establece:

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

⁹⁹ Página Web del Gobierno del Distrito Federal (www.d.f.gob.mx)

¹⁰⁰ idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.¹⁰¹

Por otro lado, el artículo séptimo de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal (la cual analizaremos posteriormente) señala:

"Artículo 7o.- Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública."¹⁰²

Observando los artículos anteriores, podremos inferir que en materia de seguridad pública dentro del Distrito Federal, no hay una plena autonomía para que la misma sea desarrollada por el orden local, ya que la misma queda a la decisión del orden federal por conducto del Presidente de la República, puesto es quien tiene la última palabra para la remoción y nombramiento tanto del Procurador General o titular del Ministerio Público del Distrito Federal; así como del encargado de la fuerza pública.

La situación anterior pudiere ocasionar problemas derivados en conflictos políticos, o se puede usar la seguridad pública como un revanchismo político o bien politizar el tema de la seguridad, tal y como ha sucedido en este último año. Ya que al recaer el orden federal en un partido político o ideología política y el gobierno del Distrito Federal en otro partido político distinto, ha ocasionado falta de entendimientos entre ambos niveles de gobierno (local y Federal), situación que retrasa y complica el ejercicio de la seguridad pública.

¹⁰¹ Idem
¹⁰² Idem

A lo anterior, si le agregamos lo previsto en el artículo 66 del mismo Estatuto, podremos darnos cuenta que la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública se encuentra muy supeditada ya que el mismo artículo en su fracción IV establece:

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

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público.¹⁰³

Con lo que acabamos de estipular queda muy claro que el Jefe de Gobierno se encuentra muy limitado para trabajar por lo menos en materia de seguridad pública.

Una vez analizado lo anterior, valdría la pena analizar sobre ¿quién o quiénes son los órganos encargados de legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal?

Para contestar la pregunta anterior me gustaría señalar la afirmación que hizo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal dentro del Programa de Desarrollo para el Distrito Federal 2000-2001:

"En el marco jurídico de las facultades de las facultades expresas que regulan al Distrito Federal, el Congreso de la Unión tiene reservadas las de legislar en materia de seguridad pública. A su vez, la función ejecutiva, es compartida con el poder ejecutivo federal, toda vez que el Presidente de la República tiene atribuciones para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y le corresponde

¹⁰³ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expedir, además, el reglamento de la Ley de Seguridad Pública, del cual hasta la fecha, carece la ciudad.*¹⁰⁴

Analizando la anterior afirmación sobre todo en lo que respecta a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública, no estaría de más analizar las facultades que la Constitución y el Estatuto otorgan a la Asamblea Legislativa y al Congreso de la Unión.

Tanto el artículo 122 Constitucional fracción V incisos g),h) e i); así como el artículo 42 fracciones XI, XII y XIII, del Estatuto de Gobierno, establecen que la Asamblea Legislativa tiene la facultad para legislar en de Administración Pública Local, su régimen interno y procedimientos administrativos; legislar en materia civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio; Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social.

Como observamos, varios de los temas en que puede legislar la Asamblea Legislativa atañen directa o indirectamente a la seguridad pública, tales como: servicios de seguridad privada, normar el organismo protector de derechos humanos, protección civil, prevención o readaptación social, justicias cívicas sobre faltas de policías y buen gobierno, etc.

Pero por otro lado, y algo que es de llamar la atención, también se otorga a la Asamblea Legislativa sobre la facultad para legislar en de Administración Pública Local y se vemos que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal pertenece o debe pertenecer a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, luego entonces, la Asamblea Legislativa también podría normar en materia de seguridad pública en lo que se refiere a la ley orgánica de

¹⁰⁴ Idem

la Secretaría de Seguridad Pública; mas sin embargo, este punto se atenderá más adelante.

Por otra parte, analizando el artículo 73 Fracción XXIII, de nuestra carta magna, observamos que la facultad que tiene el congreso en materia de seguridad publica, es únicamente para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Luego entonces, la constitución no otorga al Congreso de la Unión en este artículo la facultad expresa para legislar en materia de seguridad pública dentro del Distrito Federal. Mas sin embargo, atendiendo al mismo artículo 122 constitucional apartado A, fracción I, así como al artículo 24, fracción I del Estatuto de Gobierno, vemos que se establece que al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Luego entonces al no tener expresamente la Asamblea Legislativa la facultad de legislar en materia de seguridad pública, pudiere entenderse que dicha facultad corresponde al Congreso de la Unión.

Desde mi punto de vista y con lo que se ha expuesto, yo soy de la idea que al igual que el punto anterior en donde se observó que tanto el jefe de gobierno como el Ejecutivo Federal comparten la Seguridad Pública, también en el caso de la expedición de leyes en dicha materia dentro del Distrito Federal, es compartida tanto por el Congreso de la Unión como por la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, un vez planteado lo anterior, cabria preguntarse qué tanto conviene que la facultad de legislar en materia de seguridad publica conviene que sea ejercida por autoridades federales y locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respondiendo a lo anterior y sin inclinarme en un postura partidista o política yo soy de la idea que la materia de seguridad publica tanto en el Distrito Federal como en cualquiera otra parte debe de irse alejando de ser un tema político usado para los discursos y para agredir a los partidos que antes gobernaron o gobiernan; por lo cual yo señalo que esa facultad sea exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órgano local que se encarga de legislar de los problemas que hay en la ciudad y que el Congreso de la Unión se dedique a legislar en materia federal ya que si en actualidad cuesta mucho tiempo que los senadores y diputados pertenecientes al Congreso de la Unión se pongan de acuerdo para legislar en cuestiones federales, mucho menos se van a preocupar por cuestiones del Distrito Federal.

También es importante que haya uniformidad y congruencia en lo legislado en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, puesto que si dos niveles(local y Federal) pueden legislar en un mismo tema y los mismos no cuentan con mecanismos para ponerse de acuerdo, es muy factible que las leyes que ellos mismos expidan pudieren contradecirse.

Finalmente, dentro del Estatuto existen otros artículos que hablan de la seguridad pública, siendo entre otros, los siguientes:

Artículo 115.- Corresponde a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a:

VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos;

X. Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.¹⁰⁵

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

I. Seguridad Pública;¹⁰⁶

Así pues dentro del ordenamiento que acabamos de mencionar la seguridad pública queda contemplada con ciertas peculiaridades, mismas que hemos comentados y otras las comentaremos posteriormente.

IV. 2 Programas y planes de seguridad pública en el Distrito Federal

Como ya lo hemos venido sosteniendo, el Distrito Federal es una ente peculiar ya que en el mismo convergen dos niveles de gobiernos: El Federal, mismo que predominó durante mucho tiempo; y el local el cual poco a poco va ganando terreno para administrar y legislar dentro de la entidad. En el interior del Distrito Federal, en vez de existir una Constitución rectora del mismo, existe el Estatuto de Gobierno, el cual y para efectos de este tema, dentro de su artículo 67. fracción XVI, establece que al Jefe de Gobierno le compete formular el Programa General de Desarrollo y asimismo, dentro del artículo 42, fracción V, del mismo ordenamiento, se establece que la Asamblea Legislativa le corresponde aprobar y hacer en su caso, observaciones a dicho Programa General de Desarrollo.

¹⁰⁵ Página Web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (www.asambleadf.gob.mx)

¹⁰⁶ Idem

Pero antes de continuar, realizaremos una breve alusión sobre los programas de desarrollo y cuales son los alcances de los mismos. Así pues, en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, en el artículo 25 se establece la definición del Programas de Desarrollo, el cual señala:

"Artículo 25.- El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.

El Jefe de Gobierno deberá presentar el Programa General a la Asamblea, para su examen y opinión, a más tardar el día 5 de junio del año inmediato siguiente al de su toma de posesión.

La Asamblea emitirá su opinión a más tardar el 30 de septiembre del mismo año, para que el Jefe de Gobierno considere, en su caso, las observaciones que hubiera y publique el Programa General dentro de un plazo de 30 días."¹⁰⁷

Los contenidos mínimos que se deben observar dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, se establecen en el artículo 27 de la misma Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 27.- El programa General contendrá, como mínimo:

I. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; el contexto regional y nacional del desarrollo, así como los lineamientos del Plan Nacional de

¹⁰⁷ Idem

Desarrollo y de los programas de carácter nacional que incidan en el Distrito Federal;

II. La imagen objetivo que consistirá en lo que el Programa General pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;

III. La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial;

IV. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;

V. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General; y

VI. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación, entidades y municipios."¹⁰⁸

Dentro de los artículos anteriores, se desprende claramente lo que ya hemos mencionado sobre la ingerencia del Gobierno Federal en el Distrito Federal ya que dentro del inciso I, del artículo que acabamos de transcribir, se establece que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, debe observar los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Nacionales que incidan en el Distrito Federal, siendo ambos (Plan y Programas) efectuados por el orden Federal.

Por otro lado, y siguiendo dentro del tema del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, hay que ver que dentro del mismo Distrito Federal, existen demarcaciones territoriales las cuales se denominan como delegaciones, las cuales también tiene sus programas delegacionales, este tipo de programas se

¹⁰⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mencionan en el artículo 28 de la ya mencionada Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el cual preceptúa lo siguiente:

"Artículo 28.- Los programas delegacionales contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo de gestión que establezca el Estatuto para los titulares de los órganos político-administrativos."¹⁰⁹

Mas sin embargo, estos Programas Delegacionales se encuentran subordinados al Programa General de Desarrollo, ya que éstos deben observar los lineamientos de éste último.

Finalmente y para terminar con este breve estudio de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal, hay que observar que dentro del mismo se pueden desprender diversos programas los cuales se mencionan a continuación.

a) Programas de mediano plazo, mismos que se subdividen en:

a.1) Programas sectoriales

a.2) Programas institucionales

a.3) Programas especiales

a.4) Programas parciales

b) Programas a corto plazo que se subdividen en:

¹⁰⁹ Idem

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

b.1) Programa operativo de la administración pública del Distrito Federal

b.2) Programas operativos anuales

a.1) Programas sectoriales: Los programas sectoriales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Deberán tomar en cuenta las previsiones contenidas en los programas delegacionales para el establecimiento de objetivos y metas en el ámbito territorial de aplicación. Su vigencia será de seis años y su revisión, y en su caso, modificación o actualización, deberá realizarse por lo menos cada tres años.

a.2) Programas institucionales: Los programas institucionales son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, tomando en cuenta, en su caso, las opiniones de los órganos político-administrativos relacionados. Estos programas son elaborados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, según corresponda. Su vigencia será de seis años y su revisión y actualización será trianual.

a.3) Programas especiales: estarán referidos a las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijadas en el Programa General que requieren atención especial, a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales. Su vigencia y evaluación serán determinadas por los propios programas.

a.4) Programas parciales: se derivarán de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y serán aplicables en zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

o territoriales. Su vigencia y revisión serán determinadas por los propios programas.

b.1) Programa Operativo de la Administración Pública: Este programa cuantificará los objetivos y metas previstos en el Programa General, los programas y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales y se referirá a la actividad conjunta de la administración pública local. Su vigencia será de tres años, pero sus previsiones y proyecciones se podrán referir a un plazo mayor. Su revisión será anual para corregir, en su caso, las desviaciones que hubiera.

b.2) Programas operativos anuales: Se derivarán del Programa Operativo y serán congruentes entre sí. Serán la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las propias dependencias, órganos desconcentrados, entidades y órganos político-administrativos.

Una vez visto a grandes rasgos el Programa General de Desarrollo así como sus vertientes, me permitiré realizar un breve resumen del Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal vigente para el Distrito Federal los lineamientos que marca el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal en materia de Seguridad Pública, así como otros programas:

IV. 2. 1 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Dentro de este tema y par efectos de este trabajo, únicamente se transcribirán algunos de los puntos del Programa General de Desarrollo publicado en el Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre del 2001

"En cumplimiento del mandato que la ciudadanía le otorgó a este gobierno en las elecciones del 2 de julio, y atendiendo lo estipulado en los artículos 25, 26 y 122, base segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mexicanos; en el artículo 67 fracción XVI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, se publica el **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal**, para el período comprendido entre el 5 de diciembre del 2000 y el 4 de diciembre del 2006.

El proyecto de este Programa fue presentado a la H. Asamblea Legislativa y a la ciudadanía por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 5 de diciembre del 2000, en ocasión de su toma de posesión. En su revisión y desarrollo posterior, se constituyeron y operaron las estructuras y aplicaron los procedimientos establecidos por la Ley de Planeación del Desarrollo.

El trabajo técnico de elaboración del Programa se organizó a partir de los cuatro gabinetes de gobierno (Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia, y Administración y Finanzas), formados por esta administración con el objetivo de superar en la planeación y la gestión la fragmentación sectorial que caracterizaba a la administración pública del Distrito Federal y lograr la armonía, el contenido integral y la coherencia de las políticas públicas.

El objetivo central del gobierno del Distrito Federal es hacer de México, la Ciudad de la Esperanza. Una ciudad en la cual las ciudadanas y los ciudadanos veamos el presente como el momento en el que juntos podemos afrontar con éxito los problemas que padecemos, y el futuro como el florecimiento de una gran urbe democrática, equitativa, sana, bella y segura para todos.

Durante cerca de medio siglo, los habitantes del Distrito Federal vivieron una era de optimismo y esperanza. La ciudad crecía con el país como un modelo futurista de bienestar, modernidad y desarrollo. Desde todos los rincones de México, millones de compatriotas vinieron a establecerse en la gran urbe. Centro de la metamorfosis del campesino en obrero, de la movilidad social, del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

florecimiento de una nueva clase media, de las industrias más avanzadas y de las mejores instituciones de educación superior, la ciudad era una inmensa fábrica de sueños que se reflejó en el cine y el arte de la época. En el apogeo de su original cultura, se transformó en un gran centro latinoamericano. Sus habitantes se sentían orgullosos de ser defensores y tenían fe en un futuro mejor. Los problemas y desigualdades no faltaban, pero existía la esperanza de poder superarlos.

La lucha contra la inseguridad y el combate al crimen fueron acciones prioritarias del gobierno anterior. La Jefatura de Gobierno, a cargo del ingeniero Cárdenas hasta septiembre de 1999, y asumida posteriormente por la licenciada Rosario Robles, emprendió sendas campañas contra la delincuencia; se modificaron prácticas, costumbres y actitudes obsoletas, para mejorar los cuerpos policíacos y se fomentaron la capacitación y la profesionalización de los policías. Se adquirió nuevo equipo y armamento para facilitar la prestación del servicio y se modernizó el parque vehicular con dos mil patrullas nuevas, casi doscientas grúas y otros vehículos especializados. El resultado fue parar la tendencia alcista de los índices de criminalidad y comenzar a reducirlos.

El 2 de julio se produjo un cambio profundo en la vida política del país. El régimen autoritario de partido único que la dominó durante más de medio siglo llegó a su fin. Con la victoria de un candidato de la oposición a la Presidencia de la República, se inició una nueva era de pluralismo en la historia de la democracia mexicana. Ahora existen mejores condiciones para poner en marcha una reforma política profunda que permita barrer los restos, todavía muy poderosos, de las relaciones autoritarias que nos dominaron. Esto es particularmente cierto para la Ciudad de México que vive una transformación política inconclusa. Las reformas a la Constitución y al Estatuto de Gobierno logradas en los años 1993-94, 1997, 1999 y los primeros meses del 2000, no tienen el alcance necesario para otorgar a los ciudadanos del Distrito Federal todos los derechos políticos que les corresponden. El presente gobierno está

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incondicionalmente comprometido con un concepto de la democracia que incluye tanto los principios representativos como los de la democracia participativa. Por eso impulsaremos firmemente, junto con todas las fuerzas democráticas de la entidad, la elaboración y aprobación de una nueva Constitución que garantice la igualdad con las demás entidades federativas y el pleno ejercicio de la soberanía popular de todos los capitalinos.

La situación de la seguridad pública ha mejorado desde 1998 gracias a la acción decidida del gobierno democrático y al relativo avance de las condiciones de vida de la población; sin embargo, no se ha avanzado lo necesario, ni los capitalinos tienen aún la percepción del cambio. Para sostener esta tendencia a mediano y largo plazo y alcanzar la meta de una ciudad segura, libre de la delincuencia organizada, se requiere de la coordinación de esfuerzos de todos los poderes y niveles de gobierno en muy diversos campos: la superación de las causas económicas y sociales que llevan a delinquir a muchos pobres y desempleados; la prevención y atención a la descomposición y la violencia intra-familiar; la apertura de oportunidades laborales y culturales para los y las jóvenes, el combate frontal contra el crimen organizado globalizado, la erradicación de la corrupción en la prevención del delito y la procuración de justicia y la readaptación social y la modernización y calificación de las instituciones policiales, judiciales y de los reclusorios. La ciudadanía, colaborando con las instituciones, tiene un papel insustituible en esta tarea permanente

El combate a la criminalidad y la violencia es un objetivo prioritario del gobierno del Distrito Federal. Basándose en los logros obtenidos por la administración anterior, buscará nuevas formas para atacar las causas más profundas de la delincuencia. Pondremos en marcha una reforma general del sistema de seguridad pública. Las instituciones sobre las cuales descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal forman un sistema interdependiente. La elevación del nivel de eficacia en cada una de ellas está ligada a los avances

de las demás. Policías, ministerios públicos, juzgados y reclusorios deben ser reformados con objetivos claros y ritmos adecuados. Además de los órganos del gobierno, debe participar en el proyecto la ciudadanía, adoptando conductas personales y colectivas que contribuyan a su seguridad y tomando la iniciativa en las asambleas vecinales y otras instancias de la sociedad civil. La seguridad pública y el bienestar social no pueden verse por separado. La criminalidad y, sobre todo, sus manifestaciones masivas son, en gran medida, producto del desempleo y la pobreza. Para controlarla y vencerla no basta la acción de los cuerpos policiacos, ni el aumento en las medidas de seguridad pública; es necesario combatir la pobreza y abrir oportunidades para todos. En este marco se pondrá en práctica un programa especial de fortalecimiento familiar y de combate a las causas sociales de la delincuencia

Para facilitar esas tareas, se promoverá la desconcentración del mando de la policía preventiva a las 16 delegaciones, junto con los recursos humanos, materiales y financieros, buscando poner en marcha un proyecto cuyo objetivo final sea la creación de una policía delegacional. El jefe de gobierno se reunirá diariamente con el secretario de Seguridad Pública, el procurador de Justicia del Distrito Federal y el secretario de Gobierno, para recibir el parte policiaco y dar seguimiento a la delincuencia, considerando tipos de delito, actores, frecuencias y víctimas. Pasará luego a ordenar la respuesta inmediata en materia preventiva y persecutoria.

Se establecerán mecanismos eficaces de coordinación entre todas las secretarías relacionadas con la seguridad pública y se incrementarán los recursos destinados a la capacitación y profesionalización de las policías y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia.

Uno de los grandes logros de la ciudadanía del Distrito Federal en la última década, es la recuperación de sus derechos democráticos. Durante cerca de siete décadas fuimos gobernados directamente por el gobierno federal, con el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidente a la cabeza, y esta situación contribuyó a agudizar la crisis estructural que vive la entidad. Hay aún disposiciones, tanto relativas a la relación entre la federación y el gobierno del Distrito Federal, como a la organización de éste, que no funcionan e impiden la consolidación de un gobierno autónomo, responsable y representativo. Ello se debe a que las sucesivas reformas se vieron frenadas por los presidentes de la República, interesados en preservar los privilegios del presidencialismo.

Objetivo prioritario del gobierno del Distrito Federal será llevar a buen término la reforma política para que sus habitantes cuenten con todos sus derechos. Eso significa, sobre todo, la aprobación de una nueva Constitución local. Esta Constitución debe responder a las particularidades de la entidad, las necesidades de sus habitantes y una visión avanzada de la democracia. Es objetivo de este gobierno que los ciudadanos del Distrito Federal aprueben por la vía del referéndum y antes de octubre de 2002, la Constitución Política del Distrito Federal.

Esta es, en resumen, la propuesta del gobierno para el período 2000-2006. Es un programa acorde con los grandes cambios que se inician a partir de la caída del régimen corporativo y autoritario que nos rigió en la mayor parte del siglo XX. Su objetivo es liberar las grandes fuerzas creadoras de los habitantes de nuestra ciudad. Los retos son muy grandes, pero estamos convencidos que podemos afrontarlos con éxito.

Gobierno y seguridad pública

En el régimen jurídico del Distrito Federal existen muchas leyes obsoletas, inaplicables y contradictorias que son desconocidas por los ciudadanos, lo que ha generado una cultura de incumplimiento y de protección a los poderes informales. En la práctica la ley no somete a la autoridad a un sistema eficiente que dé transparencia a los procesos de toma de decisiones públicas y garantice

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que éstas se basen en el principio de estricta legalidad. La rendición de cuentas y el control de la legalidad y constitucionalidad tienen serias deficiencias. El marco jurídico más que transparentar el proceso de toma de decisiones, lo obstaculiza y, más que sancionar las conductas indebidas de autoridades y ciudadanos, frecuentemente da pie a la arbitrariedad e impunidad, a la componenda y al arreglo fuera de la ley. El gobierno de la Ciudad de México promoverá ante la Asamblea Legislativa una reforma integral de la estructura jurídica del Distrito Federal en cada una de las áreas de la administración pública local para hacerla sencilla, articulada, armónica, moderna y eficaz, lo que implica emprender una reforma de gobierno para fortalecerlo en su ejercicio y dotarlo de mayor capacidad para hacer frente a los poderes informales que se han desarrollado en la ciudad.

Seguridad pública y procuración de justicia

El gobierno del Distrito Federal asume plenamente la responsabilidad de combatir la inseguridad, perseguir y sancionar tanto a la delincuencia organizada como al delito del orden común. Asimismo, se propone dar continuidad a los logros alcanzados en esa materia por los gobiernos que encabezaron Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y a buscar nuevas formas de atacar las diversas causas de la inseguridad.

En el combate al delito y a la inseguridad, el gobierno de la Ciudad respetará escrupulosamente los derechos humanos, ya que ni la democracia ni el Estado de Derecho tienen sentido si las autoridades no acatan los derechos elementales reconocidos universalmente como inherentes a la persona. Especialmente asume la "cero tortura" como meta a alcanzar. Por lo tanto, serán sancionados con severidad quienes, en alguna de las corporaciones policíacas o agencias persecutorias del delito, pretendan mantener esa práctica

La delincuencia y la inseguridad son resultado de múltiples factores y de la convergencia de muchas causas: unas crónicas, instaladas en la infraestructura

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

misma de la sociedad y otras temporales y circunstanciales, que varían de acuerdo al lugar y al tiempo. Destacan factores de carácter económico o de naturaleza social y cultural, tales como la inequitativa distribución de la riqueza; el incremento en los índices de pobreza, pobreza extrema y desempleo; la falta de profesionalización de los cuerpos de seguridad; el aumento de las organizaciones criminales; así como la cultura de la impunidad, la complicidad y la corrupción, así como la mala calidad educativa y el bajo nivel de escolaridad; la desintegración familiar; la proliferación de giros negros y el uso y tráfico de drogas. Todo ello genera un clima general propicio para el crimen y el desorden.

Una prioridad del gobierno del Distrito Federal será modificar las estructuras sociales y económicas básicas que constituyen el ambiente propicio para la inseguridad, a través de acciones a mediano y largo plazos, pero sin descuidar los hechos singulares que constituyen brotes identificados de inseguridad.

Mejorar la seguridad pública, para el gobierno de la Ciudad, incluye la seguridad de la familia, de los niños, de los ancianos, de las mujeres, de los discapacitados, de los enfermos y de los pobres. Pugnaremos por la seguridad frente a la delincuencia, pero también por seguridad en los ingresos, en la salud, en la educación y en la vivienda.

Una mejor seguridad pública, entendida como la circunstancia que permite el ejercicio de los derechos particulares, el desempeño de las funciones del Estado y la convivencia regular y pacífica de los ciudadanos, debe conseguirse sin que la fuerza pública se convierta en el principal protagonista en la vida de la ciudad. La comunidad debe distinguir los tipos de inseguridad más comunes, adoptar conductas personales en pro de su seguridad y participar en las iniciativas que surjan de las asambleas vecinales y de otros espacios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este gobierno se propone desarrollar una reforma integral del sistema de seguridad pública, procuración de justicia, y readaptación social con la prevención del delito como premisa fundamental. Como parte de esta tarea, el gobierno del Distrito Federal, al combatir la inseguridad y procurar la justicia, aplicará las leyes para mantener el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de las personas, prevenir la comisión de delitos y de infracciones, perseguir a los presuntos delincuentes, combatir la impunidad, dar auxilios en caso de siniestros y desastres y coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Para tal fin, se ha establecido un Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, que permite evaluar y diseñar las políticas y acciones para mejorar la atención en el materia de seguridad pública e impartición de justicia. En ese marco, se diseñarán mecanismos eficaces de coordinación entre esas áreas y en acuerdo con los Jefes Delegacionales. Esto permitirá que las dependencias encargadas de proporcionar la seguridad pública aprovechen al máximo sus recursos humanos, materiales y técnicos para prevenir, combatir y perseguir el delito.

En razón de lo anterior, nos proponemos diseñar un nuevo sistema de territorialización que facilite a la ciudadanía recibir los servicios y que la policía realice sus obligaciones y acciones de manera coordinada y efectiva, coordinando eficientemente los trabajos de inteligencia policial y los operativos conjuntos que permitan el desmembramiento de bandas y del crimen organizado.

Nos proponemos reformar y actualizar el marco jurídico de seguridad pública y procuración de justicia. El avance de la delincuencia y la inseguridad, junto con la desconfianza generada hacia los cuerpos policiales y el sistema de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impartición de justicia, han dificultado el despliegue de las potencialidades de la sociedad y, por lo tanto, el desarrollo integral de la vida en la ciudad.

Se revisarán las sanciones a los diversos actos delictivos para presentar en cada caso a la Asamblea Legislativa propuestas alternativas adecuadas las necesidades de la lucha contra el crimen. Con tal propósito, se estudiará la legislación vigente para modernizarla y adecuarla a las nuevas realidades de la compleja sociedad urbana, más con el objeto de precisar e identificar los tipos penales, que de incrementar los castigos.

En el marco jurídico de facultades expresas que regulan al Distrito Federal, el Congreso de la Unión tiene reservadas las de legislar en materia de seguridad pública. A su vez, la función ejecutiva, es compartida con el poder ejecutivo federal, toda vez que el presidente de la República tiene atribuciones para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y le corresponde expedir, además, el reglamento de la Ley de Seguridad Pública, del cual hasta la fecha carece la ciudad.

El marco jurídico institucional con que contamos es obsoleto e insuficiente, ya que no responde a la realidad que vive la entidad, no satisface la dinámica social, pues agudiza la problemática de la inseguridad, y obstaculiza la colaboración y coordinación territorial e interinstitucional. Hay leyes y procedimientos que, en vez de proteger los derechos de la población de seguridad y justicia, protegen la impunidad, la corrupción y la criminalidad. Necesitamos por tanto un marco jurídico que nos permita construir políticas integrales y de largo aliento para avanzar hacia una nueva concepción de la seguridad para los ciudadanos; que descentralice funciones y acerque a la policía a la comunidad. Este nuevo marco debe permitirnos construir un sistema metropolitano de seguridad pública y una coordinación más estrecha y efectiva con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre los temas a revisión se encuentran la descentralización del mando y de los recursos económicos y financieros a las delegaciones, creándose la Policía Preventiva Delegacional y el terminar con la tipificación excesiva de conductas ilícitas para determinar con claridad qué se considera delito con base en los actos que vulneran al ser humano.

Para evitar la impunidad, se actualizarán y aplicarán estrictamente los reglamentos relativos al funcionamiento de bares, cantinas, centros nocturnos y otros establecimientos similares, en especial por lo que se refiere a horarios, ingreso de menores de edad, emisión de ruido al exterior, aforo de los locales, estacionamiento de vehículos en la vía pública, portación de armas, iluminación y todas las medidas de seguridad que se requieran (sistemas contra incendio o en caso de sismos).

De manera particular, se agilizarán los procesos legales, tanto de la autoridad persecutoria (la Procuraduría de Justicia), como de los encargados de la impartición de justicia. De común acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se hará una revisión minuciosa de los códigos de procedimientos civil y penal, a fin de proponer a la Asamblea Legislativa las modificaciones que se requieran. Asimismo, se dará seguimiento puntual a las averiguaciones previas y a los procesos ante los jueces, así como a las apelaciones y amparos que se interpongan, buscando la colaboración plena entre quienes hacen la investigación y quienes litigan los juicios.

Para consolidar los sistemas de profesionalización de las policías preventiva, complementaria y judicial y de quienes laboran en los servicios públicos de procuración de justicia, se incrementarán los recursos para los institutos públicos destinados a la capacitación de los servidores públicos encargados de la seguridad y la procuración e impartición de justicia.

La profesionalización policial (la capacitación y el adiestramiento continuos), eje estratégico de la reforma integral de seguridad pública que se propone, encadena cuatro líneas esenciales: especializa y actualiza a elementos activos y forma a los aspirantes antes de su integración; conforma un servicio de carrera policial que permite el ascenso mediante concurso, eliminando cualquier acto de corrupción o discrecionalidad y contribuye a la dignificación de los policías, pues a mayor profesionalización mejores ingresos y prestaciones sociales.

Sólo se admitirán como nuevos elementos de los cuerpos de seguridad pública a quienes hayan sido capacitados previamente por las instituciones que para ello existen

A través del servicio civil de carrera se busca desterrar el tradicional sistema de patrocinio y la formación de grupos alrededor de quien puede lograr el ingreso o el ascenso en favor de sus protegidos. Cada servidor público sabrá que su ingreso, estabilidad en el trabajo y carrera, dependerán tan sólo de su esfuerzo, de su desempeño y de su mejor preparación.

La coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en materia de capacitación y profesionalización contemplará la revisión de los planes de estudio de ambas dependencias para unificar criterios en materia de investigación y fomentar valores éticos que permitan la formación de policías con espíritu de servicio, honradez, legalidad y eficiencia.

Como parte sustantiva de la capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia se proyecta crear un centro de investigación científica y académica en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es necesario reforzar los cursos de adiestramiento y tácticas de defensa personal, así como los cursos de especialización y actualización con el propósito de que los elementos conozcan el marco legal que tienen que acatar, además de sensibilizarlos en el respeto a los derechos humanos y las tareas de auxilio, lo que les permitirá disponer de las herramientas básicas para auxiliar y apoyar a los habitantes de la ciudad.

Para combatir a la delincuencia en sus propios tiempos y territorios, el gobierno impulsará la descentralización de la Policía Preventiva hacia las 16 delegaciones, con la finalidad de que los Jefes Delegacionales se encarguen de atender la demanda de seguridad pública dentro de sus respectivas jurisdicciones, lo que permitiría vincular a la ciudadanía en la planeación, ejecución y control de los programas de la materia. Con esta medida estaremos territorializando a la policía preventiva y las especificidades y demandas de los habitantes de cada demarcación territorial o sector servirán como directrices y ejes rectores de la seguridad pública.

La propuesta es, a corto plazo, descentralizar el mando y los recursos de la Policía Preventiva a las delegaciones y, a mediano plazo, orientar, coordinar y dar seguimiento a las acciones desarrolladas por las policías preventivas delegacionales y posicionar la imagen del policía en la comunidad.

Para lograr lo anterior, se promoverá, de común acuerdo con la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales, la reforma legislativa necesaria, encaminada a establecer tres niveles de mando de las fuerzas públicas en el Distrito Federal. Primero será el mando supremo que constitucionalmente corresponde al presidente de la República; enseguida un alto mando a cargo del Secretario de Seguridad Pública que, a su vez, dependerá jerárquicamente del Jefe de Gobierno y, finalmente, se instituirán los mandos superiores, que recaerán en los Jefes Delegacionales del Distrito Federal. El objetivo de esta reforma es la creación de una policía delegacional similar a las policías

municipales a que se refiere el Artículo 115 constitucional, conservando la unidad de fines, estrategias, tácticas e imagen. Es importante precisar que se guardará y centralizará el mando en la Secretaría de Seguridad Pública para que sea ésta la que coordine y oriente las políticas generales.

Con el propósito de transparentar, sanear y poner en orden a la Policía Auxiliar, el gobierno de la ciudad asumirá totalmente su administración. Con esta medida se busca que los recursos que genera esta corporación por los servicios que presta se manejen en forma clara, sin que facciones o grupos al interior de la misma se beneficien, en detrimento de la institución y de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de sus integrantes. Estas acciones incluirán un incremento en ingreso mensual mínimo, así como el otorgamiento de servicio médico, seguro de vida, fondo de vivienda y fondo de ahorro para el retiro, de los policías auxiliares.

Se buscará crear con la Policía Complementaria, la Auxiliar y la Bancaria e Industrial, organismos públicos descentralizados, lo que aportaría a quienes laboran en ellas los siguientes beneficios: se dotaría con personalidad jurídica y patrimonio propio a estas corporaciones; se desarrollarían como organismos autosuficientes; se facilitaría establecer un tabulador acorde con la naturaleza de los servicios otorgados y se tendría un mejor control y certeza en el manejo financiero y de los recursos humanos, técnicos y materiales de cada una de ellas.

La Policía Auxiliar dependerá, como la ley lo establece, de la Secretaría de Seguridad Pública y los ingresos que se reciban por los servicios que preste serán administrados directamente por la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, destinándose a cubrir los sueldos y las prestaciones legales de sus integrantes, así como al pago de los instrumentos de trabajo y el equipo que esta policía requiere. Esa secretaría se hará cargo de las actividades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

específicas, como son la capacitación del personal a todos los niveles la supervisión y la observancia de los manuales administrativos el control del presupuesto asignado a las direcciones sectoriales y la coordinación de los servicios operativos y de emergencia que rebasen ámbitos territoriales

Impulsaremos un programa de abatimiento de la corrupción y la impunidad. La inseguridad y la delincuencia se nutren de ambientes en los que se violan, sin consecuencias aparentes, las leyes y los reglamentos. Para conformar una cultura de cumplimiento del deber, de orden y de solidaridad social, se aplicará estrictamente el Reglamento de Tránsito para evitar la circulación de vehículos con placas sobrepuestas, vidrios polarizados o con otros aditamentos que impidan observar lo que sucede en su interior, poniendo énfasis en los vehículos de transporte público. Asimismo, se harán cumplir las disposiciones relativas al comercio en la vía pública y a los sistemas de transporte.

El desprestigio de las instituciones de seguridad e impartición de justicia se encuentra, entre otras causas, en la corrupción de algunos malos elementos y en la impunidad con la que actúan. Es incongruente que algunos encargados de velar por la seguridad y el orden público sean los primeros en infringir la ley. Para revertir esta situación, se desarrollarán estrategias en las siguientes vertientes: impulsar y reforzar el régimen de inspección dentro de las instituciones de seguridad y procuración de justicia con el propósito de vigilar que desempeñen su trabajo de manera legal, eficiente, profesional y honrada; reforzar el régimen disciplinario de cada una; constituir órganos de vigilancia y auditores externos (como organismos internacionales, nacionales y organismos no gubernamentales), con el propósito de que éstos establezcan mecanismos de vigilancia en las actividades operativas, que es donde se manifiestan la mayor parte de las denuncias; fomentar y apoyar la denuncia ciudadana e incluir en las actividades de capacitación la promoción de valores para erradicar esas conductas.

TRFIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se propone fortalecer el régimen disciplinario revisando y modificando los procedimientos, a efecto de que se observen los principios de legalidad y seguridad jurídica en los cuales se garantice a todos los policías y servidores públicos involucrados en la administración de justicia, ser atendidos conforme a la ley en todas las instancias legales, observando el respeto a la los derechos humanos. En forma paralela, se reforzarán las medidas disciplinarias correspondientes para quien realice alguna conducta que contravenga las disposiciones establecidas. Como una forma de motivación, se reconocerá periódicamente la labor honesta y eficaz de los miembros de las fuerzas policíacas de procuración de justicia. Paralelamente se otorgarán estímulos y recompensas y se promoverá ante la sociedad en general el trato digno y respetuoso al policía en el desempeño de su tarea, para que obtenga el reconocimiento justo de la sociedad a su labor, además de elevar sus condiciones de vida y de trabajo.

Los servidores públicos deben tener presentes día a día el deseo y la aptitud de proporcionar a la ciudadanía el mejor de los servicios, con el fin de garantizar una justicia equitativa, sin olvidar que deberán cumplir el servicio que se les encomendó con la máxima diligencia y que no cometerán ningún acto de corrupción, debiendo actuar con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.

El gobierno de la Ciudad de México se propone eliminar la desconfianza que tiene la población de acercarse al personal de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia. Para ello se les organizará y capacitará para alcanzar conductas profesionales éticas, efectivas y honestas en la aplicación de la ley, sensibles y respetuosas de los derechos y las libertades de las personas.¹¹⁰

Al observar alguno puntos de seguridad pública del Programa General de Desarrollo, se ve claramente que existen diversas tareas y compromisos que

¹¹⁰ Página Web del gobierno del Distrito Federal (www.df.gob.mx)

hasta la fecha no se ha visto la intención de realizarlo, y es que se habla de descentralizar a la Policía Preventiva y hacerla una Policía adscrita a las delegaciones, situación que es a corto plazo según el programa referido. Al respecto cabe mencionar que antes de hacer es supuesta descentralización, primeramente cabría aclarar dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, la situación de la misma Secretaría de Seguridad Pública ya que la misma a mi parecer carece de facultades, situación que posteriormente analizaremos. Otro aspecto que me llama la atención es que se quiere por un lado descentralizar a la Policía Preventiva e incorporarla a las delegaciones con el fin de crear figuras de policías municipales adscritas a su propia delegación, pero por otro lado se dice que quien coordinara a esas policías seguirá siendo la Secretaría de Seguridad Pública situación que me causa una absoluta incongruencia.

Por otra parte, se habla de la creación de diversos fondos y garantías sociales para los policías pero me extraña que se quiera hacer eso si en meses pasados salió a la luz pública noticias acerca de los desfalcos de la caja o fondo de ahorro de previsión de los mismo policías por parte de los funcionarios públicos de alto rango de la misma policía. A lo anterior yo me pregunto cómo se atreven a señalar dentro de un Programa General de Desarrollo que se va abatir la corrupción, si entre los mismos integrantes de los cuerpos de seguridad delinquen unos contra otros.

En fin esos son algunos de los tantos comentarios que se pueden desprender de quien lea a simple vista el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal en lo concerniente a la seguridad y lo compare con la realidad.

IV.2.2 Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal.

Dentro del programa integral de seguridad pública y procuración de justicia en el Distrito Federal elaborado por el Gobierno del Distrito Federal, encontramos una serie de datos que nos pueden dar una idea de la inseguridad que vive nuestra ciudad, asimismo dentro de él, se prevén algunas acciones que se han venido realizando y otras que se pretenden realizar para menguar la inseguridad dentro de ésta gran ciudad. Por lo cual me permito hacer algunas breves señalamientos de dicho programa:

*Dentro de los diagnósticos del índice delictivo que señala el programa aludido, se establece una gráfica de principales delitos cometidos en la ciudad desde 1994 al 2000. dicha grafica arroja los siguientes resultados:

Principales Delitos		1994	1997	2000
Robo a Transeúnte	Promedio Diario	46.10	93.89	67.17
	Variación		103.67%	-28.46%
Robo de vehículos	Promedio Diario	80.39	160.22	119.24
	Variación		99.30%	-25.58%
Robo a transporte	Promedio Diario	28.53	63.25	32.40
	Variación		121.70%	-48.77%
Robo a Casa y Habitación	Promedio Diario	15.08	23.43	17.28
	Variación		55.37%	-26.25%
Robo a Negocio	Promedio Diario	41.27	50.90	33.89

	Variación		23.33%	-33.42%
Homicidio Doloso	Promedio Diario	3.01	2.68	1.94
	Variación		-8.95%	-19.65%
Lesiones Dolosas	Promedio Diario	43.22	66.55	52.51
	Variación		53.98%	-21.10%
Violación	Promedio Diario	3.56	3.97	4.12
	Variación		11.52%	3.78%
Totales	Promedio Diario	261.16	465.43	328.55
	Variación		78.22%	-29.41%

Como puede verse, en los anteriores tres años se ha venido verificando una disminución sensible de los índices delictivos. Sin embargo, es necesario señalar que estos delitos, principalmente violentos, siguen persistiendo con altos índices de incidencia delictiva, variando las zonas criminógenas por Delegación.¹¹¹

Cabe mencionar que el cuadro anterior refleja algunas cifras de los delitos cometidos mas comúnmente en el Distrito Federal, mas sin embargo yo cuestionaría la veracidad de estos datos ya que se tiene una tendencia desde mi punto de vista política mas que real ya que como sabemos desde 1997, el distrito Federal, paso a ser gobernado por el .P.R.D y tal parece que desde que este partido tomo la jefatura de gobierno la delincuencia ha disminuido cosa que pondría en tela de juicio. Por otro lado yo me preguntaría si realmente si las gente constantemente denuncia que ha sido victima de un delito ya que en la actualidad mucha gente prefiere no denunciar delitos en primera por temor a tratar con las personas del ministerio público y otra por la burocracia que existe

¹¹¹ Idem

en la actualidad para que estos agentes reciban la denuncia. Por lo cual en vez de empezar a realizar estadísticas de cómo va supuestamente disminuyendo la delincuencia yo propondría que en primer lugar se hicieran estadísticas de cuanta gente denuncia los delitos de los que ha sido víctima y posteriormente ya haría estadísticas delictivas más confiables.

Dentro de los objetivos generales del programa en mención, se consideró necesario el establecimiento de un Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, esto con la finalidad de llevar adelante una reforma estructural en materia de Seguridad y Procuración de Justicia. Mas sin embargo yo soy de la idea de para que burocratizar de nuevo el trabajo de Seguridad Pública materia que desde mi punto de vista compete a la Secretaría de Seguridad Pública la cual en primer lugar le deberían esclarecer sus facultades ya que a la fecha no aparece dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por otro lado y dentro del basto contenido del programa, se propone establecer métodos de coordinación operativa y administrativa entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en algunas de las siguientes actividades:

- Acciones policiales
- Profesionalización y capacitación de fuerzas policiales
- Combate a la corrupción
- Combate al crimen organizado
- Inteligencia Policial
- Información ciudadana
- Revisión de la legislación vigente, etc.

Haciendo un análisis de todo lo visto en los programas y planes en materia de seguridad pública siempre aparece la famosa palabra de coordinación entre autoridades que según competen en materia de seguridad pública, mas sin embargo y a mi parecer esta coordinación no es mas que una palabra que se usa para llenar leyes, discursos y planes ya que en ningún momento he visto alguno planes efectivos de coordinación y creo que esto surge debido a que las autoridades competentes en materia de seguridad pública no tienen bien definidas y estructuradas sus competencia en este ámbito por lo cual en vez de proponer una coordinación yo abogaría por crear organismos que tengan sus facultades bien definidas y que los mismos actuaran ya en materia de seguridad pública y no hacer reuniones inoperantes que nada mas retrasan la aplicación de un programa serio de seguridad pública.

Finalmente y para terminar con este tema, en donde se han tratado los programas y planes de seguridad pública quisiera hacer la siguiente reflexión.

Como hemos visto a lo largo de diversos discursos, leyes, programas, planes etc, a los que se hace referencia en la presente tesis; nos podemos percatar que dentro del contenido de dichos documentos, se busca el obtener una mayor agilidad por parte de las autoridades en materia de seguridad pública, así como una mayor actualización de equipo, capacitación, tecnología, documentación etc, en lo referente a este tema; Más sin embargo, la realidad dista mucho de los discursos y las mismas leyes ya que en la actualidad se sigue viendo una gran carencia y rezago en lo referente a estas cuestiones, uno los atribuyen a la economía, otros a lo social, etc. pero creo que también hay un gran desorden y falta de actualización jurídica en lo referente a este tema.

IV.3 Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La Ley de seguridad pública que rige a esta entidad, apareció publicada que en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, siendo este ordenamiento ya esta un poco obsoleto por los cambios políticos, administrativos y legales que ha sufrido el Distrito Federal durante los últimos 5 o 6 años.

El Título primero de la mencionada Ley, marca las bases para la prestación de los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, por lo cual me permitiré señalar algunos artículos del mismo:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.”¹¹²

Artículo 2o.- 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 publico;
- 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.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos

¹¹²Página Web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (www.asambleadf.gob.mx)

de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹³

Dentro de esos dos primeros artículos se habla acerca de lo que se entiende la seguridad pública marcándose los objetivos que se persiguen por la misma, así como a quien le compete ejercerla. Algo que llama la atención es que en el artículo segundo que acabamos de transcribir se establece que la prestación de la seguridad pública compete al Estado, al respecto me pregunto que quisieron decir con este precepto los legisladores ya que al referirse al Estado no se lo consideraron como un estado miembro de la Federación que goza con su soberanía al interior, al respecto no creo que esa situación ya que el Distrito Federal por sus características no ha sido un estado miembro que goza con esa plena soberanía interna y por otro lado, si se refieren al Estado Federal con sus órganos centrales, yo creo que los legisladores se referían a este último, mas sin embargo en la actualidad y como ya ha quedado estipulado anteriormente, la Federación no es quien exclusivamente presta los servicios de seguridad pública ya que dentro de la misma Constitución y Estatuto de Gobierno se habla de autoridades de carácter local que también prestan los servicios de seguridad pública.

“Artículo 3.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I.- Departamento: al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;

II.- Delegaciones: a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

III.- Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;

¹¹³ Idem

IV.- Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia.

V.- Programa: al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;

VI.- Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;

VII.- Policía Judicial a la Policía Judicial del Distrito Federal, y

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.¹¹⁴

Con el artículo anterior, observamos lo atrasado de la Ley ya que la misma sigue refiriéndose a la Departamento del Distrito Federal, mismo que fue reemplazado por el actual Gobierno del 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.¹¹⁵

"Artículo 6.- La Policía Complementaria desempeñara sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.¹¹⁶

Dentro de los artículos anteriores vemos como esta conformada la Policía que ejerce sus funciones dentro del Distrito Federal, solamente queda por reiterar el

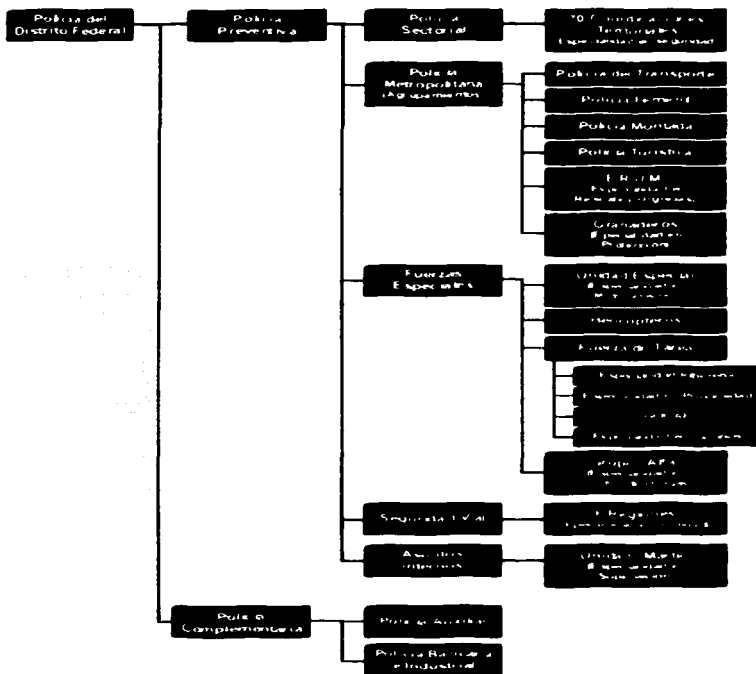
¹¹⁴ Idem
¹¹⁵ Idem
¹¹⁶ Idem

retraso de esta ley en el sentido de que en el artículo sexto anterior, se establece que la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, es quien se encarga de la policía complementaria, siendo que en la actualidad y según el manual operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es ésta quien tiene a su mando a la policía complementaria. Mas sin embargo, ese reemplazo de atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública no ha quedado muy claro desde el punto de vista legal por los motivos adelante explicare.

Aunque en el artículo quinto de la ley referida se hace mención del como se encuentra dividida la policía dentro del Distrito Federal, hay que destacar que dentro de la misma existen subdivisiones las cuales se mostrara a continuación:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro de tipos de Policías¹¹⁷



¹¹⁷ Página Web de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (www.ssp.df.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado dentro de los artículos transitorios de la ley referida existen preceptos que consideraría que no se adecuan con la legislación y son a todas luces inconstitucionales tales como:

"Artículo Cuarto.- El Departamento y la Procuraduría deberán expedir las reglas de carácter general, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para instrumentar las disposiciones de la presente Ley, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la misma."¹¹⁸

Artículo Quinto.- El Departamento deberá expedir el Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley."¹¹⁹

Lo anterior desde mi punto de vista es inconstitucional ya que en los artículos anteriores se otorgan facultades para reglamentar a una autoridad distinta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien por disposición Constitucional y como ya ha quedado establecido, es el único que tiene la facultad reglamentaria. Tal vez se piense que el artículo cuarto transitorio que acabamos de transcribir no sea inconstitucional ya que no se otorga expresamente una facultad reglamentaria, pero desde mi punto de vista el otorgarle a una autoridad o autoridades las facultades para expedir reglas de carácter general para instrumentar las disposiciones contenida en una ley; se le esta confiriendo a las mismas una facultad reglamentaria.

Sin seguir con mas preámbulos, en la citada ley se regulan diversas situaciones como son los programas de seguridad pública para el Distrito Federal, la actuación de los cuerpos de seguridad pública, así como la profesionalización y capacitación de los mismos, el sistema de carrera policial, etc, temas que no considero de gran relevancia para detallarlos.

¹¹⁸ Página Web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (www.asambleadf.gob.mx)

¹¹⁹ Idem

Lo único que quiero hacer hincapié es que esta entidad necesita urgentemente que ya se expida una nueva ley de seguridad pública para adecuarse a las necesidades de la Ciudad de México, pero esta tarea le corresponde al Congreso de la Unión, el cual por lo visto se encuentra interesado en otros temas. Con lo anterior reitero la problemática que se genera en el sentido de que el Distrito Federal sea conducido y gobernado por dos esferas la Local y la Federal.

Por otro lado, solamente quisiera comentar que en actual Jefe de Gobierno cuando realizo en Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal, hizo mención que uno de los retrasos de la seguridad era precisamente por la legislación que había, también culpo al Presidente de la República por no haber expedido un reglamento de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, a lo cual yo opinó que si bien la facultad reglamentaria en este caso le corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no creo que se atribuya a este hecho que la inseguridad de la Ciudad es por esa causa y por otro lado si un reglamento tiene por objeto detallar y clarificar una ley expedida por el Congreso, no creo que en este caso sea necesario que se expida un reglamento y al contrario yo propondría al Jefe de Gobierno que en vez de que solicite un reglamento, pugne al Congreso de la unión para que expida un Ley de Seguridad Pública mas acorde con los cambios que ha sufrido esta entidad.

IV. 4 Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Finalmente y para concluir con este trabajo de licenciatura quisiera avocarme brevemente a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual y desde mi punto de vista carece de un ordenamiento y su integración dentro de la Administración Pública del Distrito Federal es muy peculiar. Así pues, sin más preámbulos nos avocaremos al tema, pero antes veremos el como se encuentra organizada esta secretaría así como sus objetivos.

Dentro de la misión de ésta secretaría se encuentra:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas y de sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos del gobierno y de la policía y auxiliar a la población en caso de siniestros o desastres."¹²⁰

Esta Secretaría se encuentra organizada por 4 diferentes subsecretaría a saber:

- Subsecretaría de Seguridad Pública
- Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito
- Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementaria
- Coordinación General de Administración y Apoyo¹²¹

Sin embargo la interrogante es la organización de ésta secretaría dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo cual realizaremos un breve estudio.

En el artículo 87 del Estatuto de Gobierno se marca la pauta de la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, señalándose lo siguiente:

"Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

¹²⁰ Página Web de la Secretaría de Seguridad del Distrito Federal (www.ssp.df.gob.mx)

¹²¹ Idem

Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.¹²²

Por otro lado, del Título quinto del referido Estatuto, en el capítulo tercero en el cual se establece las bases para la distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro del artículo 118 que se encuentra en ese capítulo se menciona que para el desarrollo y bienestar de la ciudad deberán tomarse en cuenta diversas materias señalándose entre otras la Seguridad Pública.

De igual forma dentro del artículo 67 fracción XX del referido Estatuto se establece que las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con lo anterior, podemos inferir que los servicios de seguridad pública quedan encuadrados dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo analizaremos los que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito señala al respecto.

Dentro de la administración pública del Distrito Federal, como ya se hizo mención, se encuentran los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, dentro del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece que La Jefatura de Gobierno de Distrito Federal, Las Secretarías, La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

¹²² Página Web del Gobierno del Distrito Federal (www.df.gob.mx)

Ahora bien dentro del artículo 15 de la misma ley establece:

“Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- IV. Secretaría de Desarrollo Económico;
- V. Secretaría del Medio Ambiente;
- VI. Secretaría de Obras y Servicios;
- VII. Secretaría de Desarrollo Social;
- VIII. Secretaría de Salud;
- IX. Secretaría de Finanzas;
- X. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- XI. Secretaría de Seguridad Pública;
- XII. Secretaría de Turismo;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal, Y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.¹²³

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.

Como observamos en los artículo que acabamos de transcribir, la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra dentro de la Administración Pública Centralizada, mas sin embargo al analizar el artículo 15 de la ley citada podemos ver que al referirse a la Secretaría de Seguridad Pública de esta entidad, se señala que la misma se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y que se regirá por las leyes específicas correspondientes, al respecto no entiendo lo que quisieron decir los Asambleístas ya que el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal a mi criterio es la misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, aclarándose que dentro de la misma no se detallan ni desarrolla el ámbito de competencia ni las facultades de la Secretaría en mención.

Desde mi punto de vista las peculiaridades sobre la incorporación de la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal no se realizado de manera coherente debido a que todavía existen ciertas confusiones en el Estatuto de Gobierno que no dejan en claro quien es el encargado dentro de la Administración Pública de la Seguridad Pública.

Y es que si vemos dentro de las facultades que se otorgan a la Asamblea Legislativa dentro de los Estatutos de Gobierno, vemos que la misma tiene la facultad para Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos. Mas sin embargo dentro del mismo Estatuto y con referencia a la Seguridad Pública en materia de la Administración Pública se establece que las bases de integración de los

¹²³ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servicios de seguridad pública en la organización de la Administración Pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias, y si recordamos que anteriormente se estableció que tanto el Congreso de la Unión así como la Asamblea Legislativa pueden legislar en materia de seguridad pública, siendo ésta última la que tiene ciertas atribuciones en materia de seguridad pública, pero no cuenta con la facultad expresa de legislar en todo lo referente en la Seguridad Pública, por lo cual y desde mi punto de vista es el Congreso de la Unión el encargado de legislar e integrar dentro de la Administración Pública del Distrito Federal a la Secretaría de Seguridad Pública de dicha entidad.

Ahora bien, siendo que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, ya se encuentra dentro de la Administración Pública del Distrito Federal en una forma poco ortodoxa tal y como ya lo mencionamos, quisiera resaltar que desde mi punto de vista, presumo que dicha incorporación es inconstitucional debido a que después de un arduo trabajo de investigación no encontré ninguna ley expedida por el Congreso de la Unión que estableciera la creación de la Secretaría de Seguridad Pública como una dependencia de la Administración Pública Centralizada. Siendo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal realizada por la Asamblea Legislativa la que incorpora a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal como una dependencia de la Administración Pública Centralizada, recalcando que si bien dicha Asamblea tiene facultades para legislar en materia administrativa dentro del Distrito Federal, no cuenta con la facultad expresa para legislar y mucho menos para crear una dependencia en materia de Seguridad Pública.

Por otro lado, dentro del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se menciona que dicha Secretaría se regirá por las leyes específicas correspondientes, a lo cual yo preguntaría cuáles son esas leyes específicas correspondientes ya que después de haber investigación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto en la Secretaría de Seguridad Pública como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, me mencionaron que no existe ningún nombramiento u ordenamiento en el que se otorguen las competencias a la Secretaría de Seguridad Pública y mucho menos existe una Ley Orgánica o Reglamento Interno de dicha Secretaría y que solamente se rigen por su Manual Operativo.

Lo anterior, así como lo que se ha venido mencionando en el presente tema, muestra un clara inseguridad jurídica con respecto a la Secretaría de Seguridad Pública, la cual hasta la fecha no cuenta con ordenamiento que establezca sus funciones internas ni el límite de sus facultades. Haciendo hincapié que primeramente dicha Secretaría se debe avocar para arreglar sus irregularidades o clarificarlas en vez de estar buscando asesoría de consultores internacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES.

1. Con las últimas reformas al artículo 21 Constitucional, se eleva el concepto de seguridad pública a todos los niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y el Distrito Federal) dejando de ser dicho concepto únicamente municipal. Asimismo, se crea la coordinación en seguridad pública entre los niveles de gobierno antes mencionados y se faculta a los mismos para que dentro de sus competencias actúen en materia de seguridad pública abriendo un brecha legislativa para regular este concepto.
2. La realización por parte del Ejecutivo o Autoridades Administrativas de reglamentos de buen gobierno y policía es inconstitucional; y aunque muchos tratadistas opinan que es válida, yo opino que esa práctica atenta contra la estructura que organiza nuestra Constitución.
3. La facultad sancionadora conferida al Ejecutivo dentro del artículo 21 Constitucional, debe realizarse con apego a los castigos o sanciones que el mismo artículo marca; de lo contrario y como sucede en muchas ocasiones, el imponer sanciones que rebasen a lo establecido en el precepto jurídico al que nos referimos, estamos en presencia de una clara violación a nuestra misma Constitución.
4. La figura del Municipio libre es claramente cuestionada y en materia de seguridad pública, la facultad del mismo Municipio se ve mermada en aras del Estado y la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Las Instituciones encargadas de realizar la labor de inteligencia, operan sin una legislación que marque sus límites y facultades. Asimismo, se debe ir alejando a esos organismos de la dependencia exclusiva del Ejecutivo ya que su labor pudiere prestarse para favoritismos políticos.

6. La institución de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, en la actualidad se encuentra muy desprestigiada por el alto índice de corrupción que existe dentro de ella. Asimismo se cuestiona el porque esta institución tiene a su mando una policía.

7. La falta de solidez en las instituciones que en la actualidad se encargan de la seguridad pública, es por lo vicios que venían y vienen, en algunas de ellas, cargando desde sexenios pasados; tales como: la falta de seguimiento de planes a corto y largo plazo, la ausencia de una carrera civil, la contratación de personal no capacitado y por los famosos compadrazgos y apadrinamientos.

8. El Federalismo que pugna la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no es del todo cierto, toda vez, que la misma Federación es quien tiene atados a los demás niveles e gobierno mediante el otorgamiento de las aportaciones económicas previstas en el fondo de aportaciones para seguridad que se establece en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

9. En constantes ocasiones se usa el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, para cuestiones civiles de seguridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pública, siendo que las instituciones antes mencionadas son las encargadas de cuidar la soberanía nacional a través de sus dependencias misma que se rigen por el orden militar, lo cual puede causar una invasión de competencias, así como la ineptitud de algunos organismos de orden civil para resolver los problemas que les atañen.

10. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, es un órgano que goza de elementos de ejecución y decisión, siendo desde mi punto de vista un órgano de autoridad y no un órgano consultivo como afirman diversos legisladores. Debido a lo anterior, dicho consejo carece de una investidura legal que lo reconozca como un órgano de autoridad, por lo cual se considera como un organismo inconstitucional.

11. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como diversos órganos de la Administración Pública, cuentan con la facultad de expedir reglas; facultad que en muchas ocasiones resulta ser una verdadera facultad reglamentaria, situación que ocasiona una inconstitucionalidad.

12. En el Distrito Federal, al quedar supeditada la administración y legislación de la seguridad pública en dos niveles de gobierno (federal y local), ha causado grandes problemas en el sentido de que se pueden invadir esferas de competencias, incongruencias legislativas, etc. Asimismo, este factor provoca que el tema de la seguridad pública se politice y se use como una arma para atacar y desacreditarse entre los diversos partidos políticos que tienen injerencia dentro de esta entidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. De igual forma, al quedar supeditada dentro del Distrito Federal la regulación de la seguridad pública en las dos esferas de gobierno; ha creado que se deriven instituciones que atentan contra la estructura orgánica de la Administración Pública de esta entidad, siendo el caso concreto el de la Secretaría de la Seguridad Pública del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PROPUESTAS.

1. Como se analizó dentro del primer capítulo de esta tesis, algunas veces, el Ejecutivo así como sus órganos, realizan en forma directa o indirecta una facultad reglamentaria, siendo que esa facultad corresponde por ley únicamente al mismo Ejecutivo. Asimismo, se observó que en algunas ocasiones se realizan por parte del Ejecutivo esa facultada reglamentaria sin haber una ley de por medio y otras veces dicha facultad se realiza por conducto de los órganos de la administración pública bajo las famosas reglas, misceláneas etc.; situaciones que a todas luces son inconstitucionales.

Para impedir lo anterior, y en especial en materia de seguridad pública (los llamados reglamentos de policía y buen gobierno), se propone que el poder legislativo tanto en el orden federal como local, realicen legislaciones serias en lo tocante a seguridad pública, gobierno y policía, para que el Ejecutivo realice su facultad reglamentaria apegada a las leyes que se expidan. Asimismo impedir mediante la impugnación de los reglamentos, todos aquellos que se realicen sin haber una ley de por medio.

2. De conformidad con el artículo 21 Constitucional, se otorga a las autoridades administrativas la facultad para sancionar infracciones por el incumplimiento a los reglamentos de policía y buen gobierno. Mas sin embargo, comúnmente las penas por las sanciones que imponen las autoridades administrativas, van mas allá o son diferentes al tipo de pena que establece el mismo artículo 21 Constitucional, mismas que consisten en multa o arresto hasta por 36 horas. La situación anterior, ocasiona una clara inconstitucionalidad debido a que las autoridades administrativas pasan por alto lo previsto en la Constitución, lo que propicia cierta inseguridad la cual si vemos, es realizada por las autoridades que se encargan de otorgarnos una supuesta seguridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debido a lo anterior, se propone mediante un llamado por parte del Poder Judicial a las autoridades administrativas para que su función sancionadora se apegue a las penas que nuestra Constitución permite, señalándoles el límite que se tiene para la aplicación de esas penas y establecer que en caso de que las autoridades administrativas impongan otras penas diversas a las permitidas en la Constitución, estarán invadiendo la esfera del poder judicial. De igual manera se debe establecer que si la autoridad administrativa otorga a los particulares penas diversas a las establecidas en nuestra Constitución, se puedan impugnar en forma general y no solamente individual mediante el amparo.

En caso de que se persita la actividad sancionadora de las autoridades administrativas, en el sentido de que apliquen penas diversas a las previstas en nuestro artículo 21 Constitucional, entonces se hace un llamado para que mismo artículo 21 Constitucional se reforme en el sentido de que las penas que apliquen las autoridades administrativas, sean aquellas que se encuentren previstas en los reglamentos respectivos y con esta situación se le podría dar cierta legalidad al actuar de las autoridades administrativas.

3. Otorgar dentro del marco de nuestra Constitución así como en la práctica, una verdadera autonomía en materia de seguridad al Municipio, por lo cual se propone que el Municipio sea realmente representado en las legislaturas locales para que se expidan leyes u ordenamientos que reflejen de manera adecuada una solución de problemas de seguridad dentro de su circunspección,

También se propone que el Municipio tenga absoluta libertad para que adquiera el control directo sobre los mando y fuerza pública dentro de su territorio, para lo cual se tendrá que reformar el artículo 115 Constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Durante las últimas décadas, han aparecido dentro de la administración pública tanto local como federal, un sin número de instituciones y organizaciones encargadas de enfrentar los problemas de seguridad pública. Asimismo, dentro de las últimas décadas hemos visto una intensa actividad legislativa en materia de seguridad pública. Mas sin embargo, tanto la creación de instituciones y la aparición de mas leyes, no ha solucionado el problema de la seguridad, y por el contrario, ha ocasionado una mayor burocracia y confusión de leyes sin dejar por alto el gran índice de corrupción e impunidad dentro de las instituciones encargadas de la seguridad.

Lo anterior se puede deber a diversos factores tales como: la creación de instituciones y mayor legislación por cuestiones políticas ya que son producto de promesas de campañas, creadas sin un verdadero análisis, falta del servicio de carrera civil etc.

Como una medida de lo que se acaba de exponer, se propone ir alejando de las cuestiones de seguridad pública los intereses políticos, siendo una forma, el crear una conciencia ciudadana para que se cuestionen a los políticos en sus campañas, en base a que o por que quieren hacer más instituciones y legislación en materia de seguridad y cuales son las expectativas que se alcanzarían al hacer otra institución o ley. Es decir, crear esta conciencia para que la gente ya no caiga en discursos demagogos.

También se propone, crear dentro de la administración pública, una solidez y confianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad pública, para lo cual, dichas instituciones deberán de una vez por todas, evitar los vicios de compadrazgos y apadrinamientos, mismos que deben estar realmente prohibidos. Asimismo, se debe evitar que el personal calificado que trabaje dentro de éstas instituciones salga de ellas cada vez que haya un cambio de sexenio o de gobierno, para lo cual se debe crear conciencia dentro de toda la administración pública, que los cambios de personas de forma constante y por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuestiones políticas, muchas veces ocasionan un retroceso, en el sentido de que los planes y trabajos que se venían realizando por gente capacitada que laboraba en la institución, se cortan por su salida y por la entrada del nuevo personal que en la mayoría de los ocasiones son los amigos del jefe entrante.

Finalmente, y mas dentro del ámbito de las instituciones de seguridad pública, se propone que el servicio de carrera civil se lleve a cabo de forma profesional y que se realice realmente apegado a lo que marcan tanto las leyes y reglamentos de la institución, es decir, crear conciencia que un personal bien capacitado que labore dentro de la institución puede fortalecer a la misma.

5. Ir alejando la injerencia exclusiva y directa del Ejecutivo sobre algunos organismos dedicados a la seguridad pública, tales como el CISEN y el Ministerio Público, ya que muchas veces su actuar se ve comprometido por intereses políticos. Asimismo se propone que el Ministerio Público sea un organismo que se dedique a la investigación de los delitos y detente el monopolio de la acción penal, sin que por este hecho requiera tener a su mando una policía ya que esto ha ocasionado excesos y abusos en su actuar. Por lo cual se propone que el Ministerio Público se auxilie de los cuerpos policíacos que dependen de la Secretaría de Seguridad. Es decir, que ya el Ministerio Público no cuente con su policía que esta bajo su mando.

6. Dentro del capítulo tercero, se analizó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dicha ley, según promueve un federalismo puro al respetarse las competencias que cada entidad tiene en materia de seguridad pública. Mas sin embargo, ese federalismo que en cierto modo se promueve, en la práctica realmente no es del todo respetado en materia de seguridad pública. Esto se debe a ciertos vicios que ha preponderado en sexenios pasados y que en este sexenio ya empieza a cambiar, pero sigue persistiendo la práctica por parte de la Federación de acaparar la mayoría de los ingresos del país mediante la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recaudación de la mayoría de los impuestos, los cuales posteriormente comparte con los Estados y Municipios, lo que muchas veces ocasionó (sexenios pasados) una total subordinación de los Estados y Municipios a la Federación no siendo una excepción el tema de seguridad pública, ya que dentro de este rubro la Federación es quien da una aportación a los Municipios y Estados. Lo que se puede traducir que si el Estado o Municipio no va acorde con la Federación sus participaciones económicas pueden verse mermadas (basta con ver los sexenios pasados).

Para evitar lo anterior y aunque ya se ve un cierto cambio, o evitar que vuelva a pasar ya que esta situación también ocasiona retrocesos en la seguridad pública de cada Estado o Municipio, se propone que el orden local busque su recursos y luche ante la Federación para la obtención de recursos propios sin que se vea en la necesidad de depender de la federación, al igual se propone que los ordenes locales vayan creando verdaderos fondos propios para sustentar sus necesidades en materia de seguridad pública.

7. Dentro del mismo capítulo tercero, se observó que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no es meramente un órgano consultivo tal y como señalan algunos legisladores, sino que se pudo observar que el mismo tiene facultades de ejecución y decisión, situación que es del todo inconstitucional ya que dicho Consejo no se encuentra investido por una ley o decreto que le permita realizar las funciones de decisión y ejecución propias de una organismo de la administración pública. Para evitar la inconstitucionalidad aludida, se propone que mediante una ley o decreto se permita el actuar del Consejo dentro de la administración pública como un organismo de la misma.

8. Al hablar de la seguridad pública en el Distrito Federal, nos percatamos que esta facultad dentro del Distrito Federal se encuentra comprendida en dos competencias: la local y la federal. Esto ha ocasionado invasión de atribuciones, conflicto de intereses, etc. haciendo que la seguridad pública en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vez de ser un servicio que se preste por el gobierno, se convierta en un tema político para atacar o defender los partidos políticos.

Para evitar lo anterior, se propone que la seguridad pública en el Distrito Federal, al igual que las entidades federativas, sea de carácter local, es decir quitar la injerencia federal en esta materia, para lo cual se propone reformar el artículo 122 de nuestra Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Al radicar la seguridad pública exclusivamente en el orden local, se propone que las autoridades locales expidan una nueva ley de seguridad pública para el Distrito Federal ya que la que impera en la actualidad no esta acorde con la situación actual del Distrito Federal.

De igual manera, se propone regular la situación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, ya que como se ha visto, su situación jurídica y su actuar dentro de la administración pública del Distrito Federal, no es muy clara ya que según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala en cierta forma, que el encargado de crear dicha Secretaría e incorporar su actuar dentro de la administración pública es el Congreso de la Unión o bien hacer lo anterior mediante decreto del Ejecutivo. Sin embargo, no se encontró ninguna ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo que crearan este organismo, por lo cual se presume que las facultades de dicha Secretaría son inconstitucionales.

También se observó que el actuar de esta Secretaría dentro de la administración pública del Distrito Federal no es muy claro, ya que la misma ley señala que dicha Secretaría es una dependencia que se ubica dentro del ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal lo cual no me deja muy claro su actuar ni sus funciones.

Debido a lo anterior, es urgente que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal cuente con una regulación y facultades claras; proponiéndose

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el Congreso de la Unión la regule y la incorpore dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, o siguiendo con mi propuesta de que la materia de seguridad pública recaiga sobre competencia exclusivamente local, y una vez que se otorgue esta competencia local, las mismas autoridades del Distrito Federal sean las encargadas de regularizar a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

TECS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES CONSULTADAS.

A. LIBROS

BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales. 26ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, 810 pp.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. 32ª edición, México, Editorial Porrúa, 1993, 506 pp.

RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución. 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, 398 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994. 18ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, 1156 pp.

_____, Derecho Constitucional Mexicano. 27ª edición, México, Editoría Porrúa, 1993, 651 pp.

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth y LABASTIDA DIAZ, Antonio, La Procuración de Justicia al Servicio de la Víctima del Delito. México, Editorial Delma, 2000, 96 pp.

B. REVISTAS

HAMDAN AMAD, Fauzi, "Algunas consideraciones en torno a la constitucionalidad de las disposiciones administrativas generales que dictan los órganos de la Administración Pública Federal y sus diferencias con los reglamentos propiamente dichos". Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, número 14, año 14, 1990, pp. 239-259

C. LEGISLACION Y REGLAMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de febrero de 1917)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994)

Ley de Coordinación Fiscal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978)

Ley de la Policía Federal Preventiva (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2001)

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de diciembre de 1978)

Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993)

Ley General de Población (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974)

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995)

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976)

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (Publicada en el Diario Oficial de la Federación 23 de enero de 1988)

Ley Orgánica de la Armada (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2002)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996)

Reglamento de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Publicado en el Diario Oficial de la Federación 27 de agosto de 1996)

Reglamento de la Policía Federal Preventiva

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio del 2002)

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero del 2001)

D. SITIOS EN INTERNET.

Página Web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (www.asambleadf.gob.mx)

Página Web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (www.camaradediputados.gob.mx)

Página Web del Gobierno del Distrito Federal (www.df.gob.mx)

Página Web de la Procuraduría General de la Republica (www.pgr.gob.mx)

Página Web de la Secretaria de Gobernación (www.gobernación.gob.mx)

Página Web de la Secretaría de la Defensa Nacional (www.sedena.gob.mx)

Página Web de la Secretaría de Marina (www.semarn.gob.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Página Web de la Secretaría de Seguridad Pública (www.ssp.gob.mx)

Página Web de la Secretaría de Seguridad Pública de Distrito Federal (www.ssp.df.gob.mx)

**Página Web del sistema Nacional de Seguridad Pública
(www.seguridadpublica.gob.mx)**

E. OTROS

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006

Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**