

**UACM**

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno.*

COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN  
URBANA

LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN SEGURIDAD  
PÚBLICA: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA  
FEDERACIÓN

TRABAJO RECEPCIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN  
URBANA

PRESENTA

OMAR JONATHAN VARGAS RIZO

DIRECTOR DE TRABAJO RECEPCIONAL  
DR. MIGUEL MORENO PLATA

MÉXICO D.F. MARZO DE 2012

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## AGRADECIMIENTOS

A mi Madre Maria de la Luz Rizo Zamora por brindarme todo su apoyo, su amor y su comprensión en el transcurso de mi vida, por ser mi ejemplo a seguir, por enseñarme a afrontar la vida y conseguir los objetivos que uno se propone.

A mi esposa Vanesa Quintanilla Barrientos, por ser la mujer que le da sentido a mi vida y siempre estar a mí lado apoyándome en todos mis sueños, sin su apoyo esto no hubiera podido ser posible, este es un logro de ambos de muchos que nos falta por vivir, Te amo.

A mis hijos Arturo Jozimar Vargas Rizo, Mariana Yetzirah Vargas Quintanilla y Maria Fernanda Vargas Quintanilla, por el tiempo que me dieron para poder cumplir esta meta y por ser mi impulso para ser mejor cada día de mi vida.

A los profesores de esta gran casa de estudios que me dieron clases en el transcurso de la licenciatura, compartiendo su sabiduría, siendo las personas más valiosas en mi desarrollo profesional.

Al Dr. Miguel Moreno Plata, por haberme guiado en el desarrollo de este trabajo, por brindarme el tiempo y por compartir sus conocimientos, para la conclusión de este Trabajo recepcional.

Al Dr. Luís Villalobos García, Dr. Luís Hipólito Patiño Camacho, Dr. Héctor Miguel Salinas Hernández y a la Mtra. Georgina Maria de la Luz González Sánchez, por dedicarme el tiempo para la revisión de este trabajo y aportar sus conocimientos.

A los que me acompañaron en el transcurso de la carrera y que fueron mi apoyo en momentos importantes de mi desarrollo profesional, a mis grandes amigos, Héctor, Gustavo, Isabel, Suriel, Alejandra, Cintia, Esteban (q.e.p.d.), entre muchos otros que por miedo a olvidarme de alguno de ellos no los nombro.

A la UACM por haberme apoyado económicamente para la impresión y empastado de este trabajo recepcional, haciendo posible que pudiera concluir en tiempo y forma con la entrega del mismo a esta gran institución, a mis lectores y a las personas más importantes de mi vida.

## ÍNDICE

Siglas.....	3
Introducción.....	4
<b>Capítulo I Marco conceptual, jurídico y programático de la seguridad pública</b>	
1.1 Estado y federalismo.....	8
1.1.1 Estado y poder	
1.1.2. Federalismo y seguridad pública.....	11
1.2 La función estatal de la seguridad pública.....	15
1.2.1 Concepto de seguridad pública	
1.2.2 Seguridad Pública como una función Estatal.....	18
1.2.3 El Enfoque de sistemas y la seguridad pública.....	20
1.3 Marco jurídico de la seguridad pública en México.....	25
1.4 El marco programático de la seguridad pública nacional.....	31
1.5 Recapitulación.....	36
<b>Capítulo II El subsistema de seguridad pública del Distrito Federal</b>	
2.1 La naturaleza del gobierno del Distrito Federal.....	39
2.2 El marco jurídico de la seguridad pública en el Distrito Federal.....	44
2.3 El marco programático de la seguridad pública en el D.F.....	51
2.4 Coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública.....	58
2.5 Seguridad pública y delegaciones.....	64
2.6 Recapitulación.....	67

**Capítulo III El problema de seguridad pública y la coordinación intergubernamental  
Federación - D.F**

3.1 El problema de la seguridad pública en México desde la perspectiva intergubernamental.....71

    3.1.1 La falta de información en materia de seguridad pública.....77

3.2 La homologación jurídica y programática en cuestiones de seguridad pública.....82

3.3. La autonomía del D.F.: legislación y políticas públicas.....85

3.4. Recapitulación.....95

Conclusiones.....97

Glosario de Términos.....105

Referencias Bibliográficas.....108

## **SIGLAS**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

Centro Nacional de Información (CNI)

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)

Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

Ley General que Establece las Bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP)

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Procuraduría General de la República (PGR)

Servicio de Administración Tributaria (SAT)

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)

## **INTRODUCCIÓN**

Las acciones gubernamentales en el combate a la delincuencia a nivel Distrito Federal y Federación han demostrado fallas que repercuten en los resultados en el combate en contra de la delincuencia, incrementándose cada día más la delincuencia en todos sus modalidades, observándose que muchas de las veces la delincuencia esta mejor organizada que la mismas instituciones policiales, por lo que es necesario saber cuáles son las causas que provocan que haya fallas en las relaciones intergubernamentales en particular se estudiara el caso del Distrito Federal y la Federación, conforme lo establecido jurídica y programáticamente en el sexenio comprendido 2006-2012, por lo que es necesario saber conceptos básicos como son: Estado, federalismo, poder, seguridad pública así como saber cómo está conformado el marco jurídico y programático en los documentos oficiales, para poder desarrollar la problemática de la coordinación intergubernamental en seguridad pública se hará uso de casos reales que demuestran las deficiencias de las instituciones encargadas de brindar seguridad e impartir justicia al momento de realizar acciones conjuntas, lo cual no hace funcionar de manera correcta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecido por el gobierno Federal y del cual depende el Distrito Federal.

Este trabajo tiene como fin mostrar cuales son las causas principales que han provocado que la coordinación intergubernamental en el combate a la delincuencia entre la Federación y el Distrito Federal tenga fallas que afectan al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual trae como consecuencia que el federalismo mexicano no se lleve a cabo como está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), rompiendo con el

ideal constitucional que es el tener un sistema en el cual todas las partes funcionen adecuadamente para lograr que el Estado funcione.

Entre las partes que hacen funcionar el sistema mexicano se encuentra el subsistema conocido como Distrito Federal, el cual durante muchos años ha buscado tener la autonomía jurídica con la que cuentan los estados, situación que ha llevado a conflictos entre los poderes que interactúan en esta entidad (federal y estatal), debido a la gran centralización que existe en el sistema político mexicano, la Ciudad de México no ha podido obtener la facultad de manejar sus políticas en seguridad pública sin depender del Ejecutivo Federal.

Una de las características de la Ciudad de México que dificulta que se lleve adecuadamente la coordinación intergubernamental es que el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes en cuestiones de seguridad pública sin importar que dicha entidad cuente con órganos de gobierno propios, quitándole facultades al ejecutivo local, el cual tiene que llevar a cabo sus acciones en cuestiones de seguridad pública en base a las leyes y programas federales.

La problemática que se pretende explicar en este trabajo es ver por qué las relaciones intergubernamentales en cuestiones de seguridad pública no cuentan con la fortaleza que marca las leyes y programas, explicando las fallas primordiales como es el mal manejo de información, la desconfianza entre las mismas autoridades, la mala implementación administrativa y operativas en las acciones en contra la delincuencia, entre otras, lo cual hace necesario que el marco jurídico tanto federal como local se reformen en beneficio de los habitantes de una de las ciudades más grandes del mundo.

En el capítulo I, se desarrollará el papel que juega el Estado el ¿Por qué? le corresponde brindar seguridad a la sociedad civil. Así mismo se explicará qué es el sistema federalista y su relación con la seguridad pública, se podrá ver que el Distrito Federal por ser la entidad donde se encuentran los poderes de la federación y locales, sus facultades son concurrentes, situación que sólo se ve en esta entidad, siendo necesario explicar que la seguridad pública es una función primordial del Estado, pero que no sólo debe quedar en la idea institucional y jurídica debe haber una correlación con la sociedad para los cuales están hechas la leyes y programas. Para poder entender cómo funciona todo este sistema en cuestiones de seguridad pública es necesario conocer su funcionamiento desde la teoría de sistemas, el marco legal y programático a nivel Federal.

En el capítulo II, se explicará cómo es que se creó el subsistema más importante con el que cuenta la federación que es la Ciudad de México así como su conformación desde 1928 hasta la fecha, especificando los momentos más importantes en las reformas legales, que le han dado ciertas atribuciones (básicamente administrativas), explicando su base jurídica y programática, de igual forma se formula la pregunta ¿cómo es que se llevan a cabo las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública entre el Distrito Federal y la federación?, también se analizará el nivel más bajo de la administración de la capital del país, siendo estas las delegaciones, las cuales solo son tomadas en cuenta como auxiliares no teniendo el peso jurídico de un municipio.

En el capítulo III, se desarrollan algunas de las problemáticas existentes en las relaciones intergubernamentales en seguridad pública, basado en algunos casos que han demostrado la ineficiencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) afectando no solo a los

subsistemas si no a una sociedad que se siente insegura, observando que el marco programático y jurídico existentes que establecen la coordinación intergubernamental no se implementa ni administrativamente ni operativamente de la manera adecuada, teniendo como resultado fallas en el aparato de seguridad pública, entre las más importantes se encuentra el mal manejo de información para hacer frente a la delincuencia organizada, la falta de homologación jurídica y programática así como la gran desconfianza que existe entre los niveles de gobierno, específicamente en el caso del Distrito Federal. Por lo tanto se explicará por qué siempre se ha buscado obtener la autonomía jurídica, para poder llevar a cabo su propia legislación y organización de las políticas públicas y así tener las facultades propias de un estado.

## **CAPITULO I**

### **Marco conceptual, jurídico y programático de la seguridad pública**

El Estado es el encargado de brindar seguridad y bienestar a los ciudadanos, motivo por el cual fue creado, el Estado mexicano está conformado por un gobierno federativo donde los estados son base del desarrollo pero todos dependen del centro, esto se puede observar sobre todo en temas de seguridad pública según lo establecido en el marco jurídico y programático nacional, teniendo como premisa principal la coordinación de las corporaciones policiales, por lo que antes de empezar hablar de las relaciones intergubernamentales es necesario tener claro ¿Por qué le corresponde al Estado brindar seguridad?, y ¿Por qué? es una función primordial del Estado, esto con el fin de conocer el marco legal y programático a nivel nacional así como su funcionamiento desde la teoría de sistemas para poder interrelacionarlos con el subsistema conocido como Distrito Federal.

#### **1.1 Estado y federalismo**

##### **1.1.1 Estado y poder**

Para entender el papel que juega el Estado en la seguridad pública, es necesario saber con qué fin surge el Estado y cuáles son sus principales atribuciones así como la obligación que tiene con los ciudadanos, retomando la idea principal de Estado podemos ver que su prioridad es establecer un orden social donde cada individuo pueda desarrollarse de manera segura, sin temor a ser invadido tanto en su persona como en sus bienes.

Aristóteles menciona que el Estado es una asociación en busca de un bien común, es donde una sociedad establece las bases de convivencia para alcanzar la justicia, basada en un estado de derecho, para que así cada individuo tenga la seguridad de poder desarrollarse dentro de una comunidad, “todo Estado es, evidentemente, una asociación y toda asociación no se forma si no en vista de algún bien” (Aristóteles, 2007:39).

Platón menciona que la búsqueda de lo justo para una sociedad recae en la formación de un Estado, ya que todo individuo lo que busca es cuidar sus pertenencias en medio de la idea de lo que es justo, por lo cual surge el Estado, hace mención que “el Estado mejor gobernado es aquel en que más gente dice lo mío y lo no mío referidas a la mismas cosas y del mismo modo” (Platón, 2000:164), esta idea de justicia en el Estado la retoma de igual forma Aristóteles mencionando que es una regla primordial de vida en lo político y en lo social ya que la idea de justicia puede constituir el derecho dentro de una sociedad para lo cual se conforma un Estado, “considerando que lo justo es la cosa suprema y más necesaria, sirviendo y acrecentando la cual han de organizar su propio Estado” (Aristóteles, 2000:195).

Hobbes, menciona que el Estado es creado para que las sociedades vivan con tranquilidad ya que dentro del Estado surge la paz y la seguridad, el Estado para este autor debe estar constituido por una sola persona, como consecuencia de acuerdos entre muchos hombres, el encargado del Estado tendrá el lugar de todos los hombres, para que pueda disponer de las fuerzas y de las facultades, para que cada persona viva en paz ya que “el fin del Estado es en particular la seguridad” (Hobbes, 1980:187), la cual debe estar envuelta de justicia, ésta solo se puede lograr con equidad por lo que es necesario un gran conocimiento de la condición humana.

En una idea más actual de la conformación del Estado nos encontramos que es un conjunto de organizaciones que en su totalidad poseen la facultad de establecer las normas que guiaran determinada sociedad, ejerciendo su poder en un territorio previamente establecido. Esta soberanía permite que dentro de los poderes de un Estado se pueda contar con instituciones como las fuerzas armadas, la policía y la administración pública, Marx Weber menciona que “el Estado, como todas las instituciones o entidades políticas que históricamente los han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima –es decir, de la que es considerada como tal-. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan” (Weber, 2008:22).

Como menciona Weber el Estado es aquel que opera bajo instituciones<sup>1</sup> permanentes, en las cuales se lleva el proceso de toma de decisiones para implementar políticas públicas según las necesidades del país, teniendo como principal característica la obtención del poder<sup>2</sup>, el ejercicio del poder puede ser llevado a cabo en forma voluntaria o bien a la fuerza, sin embargo del modo que sea, supone cierto nivel de subordinación de las personas al Estado.

Para Weber esta obtención del poder es en base a la dominación la cual define como “la probabilidad reencontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos, en toda relación autentica de autoridad es esencial al menos un mínimo de voluntad de obediencia” (Weber, 72:186).

---

<sup>1</sup> En todas las formas de dominación es vital para el mantenimiento de la obediencia el hecho de la existencia del cuadro administrativo y su acción continua dirigida a la realización e imposición de las ordenaciones, la existencia de esa acción es lo que se designa con la palabra organización (Berenstein, 1982:52)

<sup>2</sup> la cual se entiende como la capacidad de ejercer un dominio y control sobre las personas y de este modo poder reglamentar su comportamiento y actividad

La conformación del Estado tiene como fin último tener el dominio de la sociedad en base al poder legítimo, por lo que está obligado a proporcionar seguridad, el Estado como lo menciona Hobbes tiene como principal objetivo la seguridad. Como se pudo leer al Estado le corresponde brindar seguridad a la ciudadanía motivo por el cual fue creado, ahora es necesario conocer como está conformado nuestro sistema de gobierno y su relación con la seguridad pública.

### **1.1.2 Federalismo y seguridad pública**

El federalismo es un sistema en el cuál las funciones del gobierno están repartidas entre el poder central y un grupo de estados asociados, el federalismo es la conformación de las entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa que a su vez comparten poderes con el centro, por lo tanto podemos decir que el federalismo se refiere a la idea de lograr la integración territorial junto con la libertad política, llevando a cabo un gobierno compartido en ciertos temas (en el caso del D.F., esto se conoce como dualismo gubernamental)<sup>3</sup>.

Para autores como Beramendi y Maiz, el federalismo tiene que ver con la distribución territorial del poder político, en los siguientes puntos:

- Adecuación de las decisiones
- Políticas públicas

---

<sup>3</sup> Dualismo. Formula de distribución de competencia, competencia originarias estados y competencia derivada Gobierno Federal.

- Provisión de bienes públicos de acorde a las preferencias y necesidades de los ciudadanos (Beramendi y Maiz, 2003)

En la CPEUM, se establece la regla de que todas las entidades federativas deben tener un sistema de gobierno republicano y representativo, éstas deben tenerlo y no pueden constitucionalmente separarse de dicho parámetro (Serna, 2008:36), los estados deben estar integrados, esta cohesión debe ser tomada como una unidad política que depende de factores como el social, económico y cultural, pero, sobre todo institucional. Para Sánchez Morón cohesión institucional se entiende de la siguiente manera:

*“...el conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones reciprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente le esta atribuidos” (Sánchez, 2008:37).*

Por esta razón los estados que conforman la federación, deben trabajar con esquemas de colaboración<sup>4</sup>, coordinación<sup>5</sup> y cooperación<sup>6</sup>

En México no existía un desarrollo de colaboración completo, debido a que se contaba con un sistema de partido hegemónico donde el poder estaba completamente centralizado, por esta razón la transformación de ese sistema a lo que podemos llamar un federalismo en proceso, se empezó a desarrollar en los años 90's, cuando los estados empezaron a contar con cierta

---

<sup>4</sup> Colaboración, principios, reglas y mecanismos previstos en las leyes para lograr una cierta integración.

<sup>5</sup> Puede ser entendida como un título competencial para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos.

<sup>6</sup> trabajo en común llevado a cabo en búsqueda de un objetivo compartido, utilizando métodos comunes.

autonomía en sus diferentes funciones, exigiendo que hubiera una descentralización en busca de un sistema federal real.

Los estados deben implementar sus políticas públicas en medio de un clima de colaboración, coordinación y cooperación, ya que las problemáticas actuales de inseguridad hacen que los distintos órganos de gobierno tengan que trabajar de manera conjunta para lograr sus objetivos, “los sistemas federales tienen el gran reto de lograr un equilibrio” (Serna, 2008:46), sin olvidar que cada estado tiene una diversidad de tradiciones, costumbres y necesidades.

En nuestro país la constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, lo cual trae como consecuencia un freno a ese gran centralismo que existía hasta hace algunos años, que a su vez refleja la integración de las partes (estados) en un todo (país), por lo que “los distintos niveles de gobierno del sistema federal mexicano han de coordinarse, entonces, no como cada uno lo desee, si no en los términos que fije el Congreso de la Unión” (Serna, 2008:138).

La CPEUM establece un sistema intergubernamental de coordinación, donde se refleja que el sistema a pesar de haber tenido cambios (descentralización del poder absoluto), sigue siendo un esquema visiblemente vertical y tenuemente horizontal, esto se entiende debido al esquema centralizador de la distribución de competencias que todavía existe en nuestro país.

Ziccardi dice que el federalismo es un arreglo político institucional aplicable a diferentes formas de gobierno (estatal-federal), es entonces:

- La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes.
- La subordinación de poderes y entidades a la constitución, cuya modificación solo se puede hacer con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado.
- El garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno (federal-estatal), en el que ningún poder está por encima de otro (Ziccardi, 2001:75)

*“La esencia del federalismo no se encuentra en un conjunto de organizaciones si no en la institucionalización de las relaciones entre los interesados en la vida política, precisamente porque en las relaciones entre los distintos órdenes de gubernamentales implican relaciones de poder entre actores que defienden intereses de diversa índole, el federalismo está a favor de lograr un fin externo”*  
(Ramos, 1999:15)

Para Ramos, el federalismo tiene que ver más con las relaciones intergubernamentales (lo cual se abarcará más adelante), en busca de un fin. En el caso mexicano esta relación es de gran centralidad ya que no se toma en cuenta a los subsistemas, dejando a un lado el equilibrio donde ningún poder está por encima de otro.

Para Cabrero, el México actual “sigue siendo uno de los sistemas federales que observa un mayor grado de centralización en el entorno internacional” (Cabrero, 1997:330), Para dicho autor, el federalismo significa descentralización, es decir reacomodo de las responsabilidades en los tres niveles de gobierno:

*“En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno, además se sostiene que para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones recursos fiscales y programas públicos hacia los*

*estados y municipios bajo el criterio de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades” (Cabrero, 1997:331).*

El nuevo federalismo, tiene como objetivo que todas las entidades federativas puedan llevar a cabo sus acciones a partir de las capacidades de gestión en programas así como políticas públicas, para llevar a cabo acciones de forma autónoma pero sin separarse de la federación.

## **1.2 La Función estatal de la seguridad pública**

### **1.2.1 Concepto de seguridad pública**

Para poder entender el concepto de seguridad pública explicaré la etimología de la palabra seguridad que proviene del latín “securitas” que se deriva de “securus”, dicha palabra se divide en “se” que significa “sin” y “cura” que refiere al cuidado o procuración, lo que significa “sin temor” o “sin temor a preocuparse” (Valencia, 2009:8) y pública se refiere al espacio donde interactúa la sociedad.

Una vez mencionado dicho antecedente empezaré a definir seguridad pública a partir de lo tipificado en el artículo 21 de nuestra carta magna, donde se define, “como una función de la Federación, del D.F., de los estados y de los municipios en sus respectivos ámbitos de competencias, orientada a la protección de bienes derechos y libertades de las personas así como a la salvaguarda de la paz, tranquilidad y el orden, además instituye a la coordinación como una obligación institucional y al SNSP como la instancia mayor de coordinación en la materia”.

La Ley de seguridad pública del D.F. en el artículo 2, la define como un servicio cuya prestación, debe darse en el marco de respeto a las garantías individuales y que corresponde en forma exclusiva al Estado, teniendo por objeto, mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, así como auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

El Programa de Seguridad Pública del D.F. define seguridad pública “como la prevención o en su caso la atención rápida y eficiente de los actos delictivos y su correspondiente sanción legal para quienes los generan, además del trato responsable y digno a quienes sean víctimas del delito, sino que también comprende la promoción y puesta en práctica de políticas públicas incluyentes e integrales para mejorar la realidad social de la ciudad”.

Para otros autores la seguridad pública va más allá de lo antes mencionado, ya que tiene que ver con un estado de derecho para impulsar el desarrollo de la sociedad (individualmente y en comunidad), como lo menciona el General Rafael Macedo de la Concha, quién fuera Procurador General de la República (P.G.R.) hasta el 27 de abril de 2005:

*“Seguridad Pública, está estrechamente ligada al estado de derecho y representa un bien colectivo que permite a los países tener las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo y el bienestar social. La seguridad es también un elemento esencial de justicia social porque permite a los ciudadanos ejercer a plenitud sus derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos inherentes a la dignidad humana”. (Macedo, 2005:379).*

Para Gilberto Higuera Bernal<sup>7</sup> (2005:311) definir la seguridad pública es complejo ya que se puede describir desde una percepción individual y una percepción colectiva, de que no se es vulnerables a factores externos y como una sensación colectiva de que se está protegida la cual está orientada a la protección de bienes, derechos y libertades de las personas, así como a la salvaguarda de la paz, tranquilidad y orden público.

La seguridad pública según el documento realizado por la fundación cambio XXI (1994:9), debe ser entendida como “el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.

Como se pudo leer la seguridad pública se puede entender de diferentes formas pero a pesar de sus diferencias todas las concepciones tienen como base la protección de los derechos de las personas, de sus bienes y de su integridad en la sociedad, por lo que para continuar desarrollando este trabajo, se entenderá seguridad pública como lo describe el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del D.F., ya que es el concepto que abarca puntos de interés para el desarrollo del tema.

Una vez entendido el tema de Estado y de seguridad pública podemos asentar su importancia, ya que mediante ésta se puede alcanzar el orden, la paz, la tranquilidad y por consecuencia se obtiene la paz social, bajo estas condiciones se puede llegar a un desarrollo en la calidad de vida de cada persona y del país, por esto la función de la seguridad pública es de

---

<sup>7</sup> Quien fuera titular de la P.G.J.E. y Subprocurador de Procedimientos Penales "A" de la PGR

suma importancia en el desarrollo de un país, por lo que es necesario que los tres niveles de gobierno junto con la sociedad trabajen de manera coordinada para fortalecer un estado de derecho y garantizar el bienestar de la comunidad, pero ¿por qué es importante la relación Estado-Sociedad?, esto se explicará en el siguiente apartado.

### **1.2.2 Seguridad pública como una función Estatal**

Como se vio anteriormente la seguridad pública es una de las funciones principales del Estado, pero no sólo debe verse desde el aspecto institucional y legal, tiene que haber una coadyuvancia con la sociedad para garantizar la paz social así como el desarrollo que se necesita para contener un sistema de garantías y de protección a los ciudadanos, es por esto que no sólo se debe dejar toda la responsabilidad al estado como organización, sino que debe contar con el apoyo de la sociedad civil siendo estos los que van a recibir las acciones gubernamentales provenientes del aparato del Estado.

Como ya se sabe, el estado para conseguir la paz social se basa en un estado de derecho el cual se puede definir como “el sistema jurídico fundado en leyes que debe sujetarse tanto gobernantes como gobernados. Significa que las relaciones entre los individuos y el gobierno así como el desempeño de los servidores públicos están regidas por un marco jurídico que las regula” (Aranda, 2005:68), en busca de una seguridad que permita una coerción social estable, dentro de un estado de derecho garantizado por sus instituciones.

Para Miguel Acosta Romero, el Estado tiene que ver principalmente con un concepto político-Jurídico, “el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana

establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración” (Acosta, 1996:6) los cuales hacen sentir a la sociedad segura de interactuar dentro de su territorio.

El Estado no es sólo las instituciones, leyes y servidores públicos, también es la sociedad, la cual debe ser participe en la función del Estado, para que ese órgano tenga un buen funcionamiento, ya que la idea principal es salir del estado de naturaleza del hombre, para la integración de una sociedad.

La relación entre el Estado y la sociedad en cuestiones de seguridad pública es indispensable ya que la creación de las leyes dependen de las normas de comportamiento de cada ser humano dentro de un núcleo social, la garantía de los derechos de los individuos en su interacción con la sociedad es base para la seguridad pública y para la credibilidad de las instituciones encargadas de llevar a cabo dichas acciones:

*“La seguridad pública es un concepto complejo que está suscrito a la protección de los derechos humanos así como a la promoción de la civilidad como elemento clave para el resguardo del respeto y el orden de la nación y de sus habitantes. Su ejecución se convierte en un instrumento que genera o disminuye la confianza hacia las instituciones de orden público y en un grado mayor, la legitimidad del Estado”. (Aranda, 2005: 65).*

En las democracias modernas la seguridad pública es la base del desarrollo de un país ya que de ello depende el crecimiento de distintos campos como lo es el económico y el social, ya que no sólo es como se ha comentado hasta este momento la integridad de las personas y sus bienes, también es la base del crecimiento económico e integral de aquí la idea de que las

corporaciones policiales en el ámbito federal, estatal y municipal deben contar con el apoyo de la sociedad.

Por lo que el Estado en el desarrollo de sus funciones debe contar con el apoyo de la sociedad civil para que así pueda legitimar sus acciones ya que el Estado es punto final de la sociedad, “el Estado en todos sus trabajos; y el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado. Pero siendo el Estado, así como cualquier otro sistema completo y formado de muchas partes” (Aristóteles, 2007:109), dentro de esas partes se contempla a la sociedad como base, por lo que es necesario saber que se entiende por sistema y su relación con la Seguridad Pública.

### **1.2.3. El enfoque de sistemas y la seguridad pública**

Antes de empezar a desarrollar lo referente al sistema de seguridad pública, se debe de entender qué es un sistema. Para Hobbes es “un número de hombres unidos por un interés o un negocio. De ellos algunos son regulares; otros irregulares. Son regulares aquellos en que un hombre o asamblea de hombres queda constituido en representante del número total. Todos los demás son irregulares” (Hobbes, 1980:183).

Las organizaciones estatales han ido evolucionando con el paso del tiempo y han sido adecuadas conformes las necesidades de la sociedad y de sus políticas públicas, surgiendo con esto la teoría de sistemas, donde las instituciones u organizaciones tienen un enfoque como entidades propositivas, que pone en relieve la toma interna de decisiones; dentro de la teoría de sistemas podemos encontrar cinco características (Michael y Mayer, 1999: 196-239):

1. Las partes de una organización sólo se entiende en términos de su relación con las demás.
2. Las partes de la organización, incluyendo sus relaciones, son importantes en la medida en que contribuyen a su funcionamiento general.
3. Las organizaciones, concebidas como conjuntos, pueden considerarse metafóricamente como organismos biológicos, llenos de necesidades o metas que se sobreponen o se separan conceptualmente de las necesidades, propósitos y metas conscientes de partes o miembros individuales.
4. Estas necesidades y metas de las organizaciones pueden concebirse ya sea en forma estática (por ejemplo, supervivencia y mantenimiento del orden) o dinámica (digamos, en términos de evolución o cambio propositivo).
5. La actividad organizacional de alguna significación es comprensible en términos de su relación con el ambiente externo, el cual proporciona los recursos y las condiciones de que la organización depende para su sobre vivencia o la realización de sus propósitos.

Como se puede observar el sistema está integrado por cada una de las partes que la conforman por lo que para Bronislaw Malinowsky (1999:200) “cada parte del sistema cumple necesariamente una necesidad o un propósito sistemático vital”, por lo tanto todas las partes del sistema deben trabajar de manera conjunta, si alguna parte del sistema falla, el resultado no sería el esperado.

El Estado es un sistema abierto “que desarrolla diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegura el mantenimiento de la estructura, respaldándose en el medio ambiente<sup>8</sup>,

---

<sup>8</sup> El sistema y su medio ambiente: el sistema necesita recursos y energía que importa del ambiente (INSUMOS), los cuales se procesan y transforman (TRANSFORMACION), los resultados de esta transformación son devueltos al ambiente (PRODUCTOS).

por lo que se debe de adaptar a los cambios, para coordinar y controlar las actividades diferenciadas en subsistemas apropiados” (Harmon y Mayer, 1999:211).

El Estado es una organización que depende de subsistemas, por lo que partiendo de lo que se describió en el párrafo anterior el SNSP es un sistema regulado por la CPEUM, con base en el artículo 21 constitucional, de donde se desprende la idea de que los diferentes niveles de gobierno deben de actuar de una manera coordinada para combatir las problemáticas de seguridad pública mediante un sistema de seguridad pública, lo cual “se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas; por otro lado quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos” (Aguilar, 1993:49).

Este sistema de seguridad se refiere específicamente a la coordinación entre dependencias encargadas de brindar seguridad las cuales deben de llevar a cabo su trabajo de una manera profesional como lo menciona el Artículo 21 de nuestra Constitución, el SNSP debe estar “sustentado en la labor profesional, uniforme, y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conformen” (García, 2005:243), ésta coordinación a la que se hace mención va de lo federal a lo local y debe cubrir el interior del sistema así como su exterior.

Otro de los artículos de nuestra carta magna que hace mención de la coordinación es el artículo 73 en su fracción XXIII, donde menciona que las leyes deben dar las bases para establecer la coordinación, con esto se busca que dentro del sistema haya “especialmente atribuciones para la organización y funcionamiento del sistema” (García, 2005:243).

La constitución obliga a los estados a integrarse al SNSP y a participar en los procedimientos que se han creado en la Federación quedando subordinado totalmente los estados al SNSP, observando con esto una organización totalmente vertical.

*“La constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales complejo que admite diversas modalidades (coordinación como principio de organización, coordinación como título competencial formal, coordinación como título competencial material o sustantivo y coordinación como fórmula de cooperación), sin embargo debemos señalar que el esquema descrito es visiblemente vertical y tenuemente horizontal” (Serna, 2008:170).*

Este carácter vertical de las relaciones entre las dependencias de gobierno es en base a la centralización del poder en nuestro sistema político, ya que todo parte de un centro en donde se toman decisiones y donde las periferias deben llevar a cabo lo ya establecido, de forma que, no se puede evitar depender del sistema nacional en todos los ámbitos, en especial en lo económico y lo político, ya que la constitución establece “la regla de que todas las entidades federativas deben tener un sistema de gobierno republicano y representativo, ésta bien tenerlo y no pueden constitucionalmente separarse de dicho parámetro” (Serna, 2008:36).

Desde un enfoque sistémico dentro de la federación está claro que debe de haber interrelaciones entre el sistema y los subsistemas, los cuales deben de interactuar contando con cierta interdependencia (a lo que Serna llamaría tenuemente horizontal) esto es lo que caracteriza al sistema nacional sobre todo en cuestiones de seguridad pública, como se puede observar en los programas de los subsistemas (estados) ya que estos elaboran sus programas

basados en puntos esenciales del sistema, olvidándose de las características propias de cada entidad, lo que genera que todos los subsistemas se vean afectados:

*“una programación organizativa implica una reducción en la variedad de formas de acción ante procesos repetitivos dentro de un sistema, y se consigue por decisiones previas que especifican formas de comportarse el individuo al que se suministran programas cognitivos especializados. Estos programas permiten el paso desde la situación más compleja de solución de problemas en actitud innovadora solución estandarizada (en rutinas)” (Mendieta, 2005:432).*

El Sistema de Seguridad Pública mexicano es totalmente vertical ya que los subsistemas dependen económica y políticamente del sistema, trayendo como consecuencia que ningún estado de la República cuente con autonomía propia en sus programas y en su forma de actuar, siendo una coordinación subordinada a los programas federales, como a continuación lo describe Serna:

*“En la realidad de las relaciones intergubernamentales en México, los estados que no se coordinen podrían quedar fuera del sistema de participaciones en los ingresos federales: de la asignación de los fondos de aportaciones federales y hasta de programa de inversión federal, esta situación permite perfectamente emplear el término de coordinación subordinada” (Serna, 2008:140).*

Como podemos ver el SNSP, tiene como objetivo principal regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, lo cual se establece en el marco jurídico nacional, como podemos ver en el siguiente apartado.

### **1.3 Marco jurídico de la seguridad pública en México**

La naturaleza jurídica de la seguridad pública tiene su base en la CPEUM, específicamente en el artículo 21, donde se especifica que es una de las funciones principal del Estado, “señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe estar sustentada en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conformen”.

El artículo 21 constitucional hace referencia a las funciones que deberá ejercer la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en cuestión seguridad pública, lo que da origen al SNSP la cual es la base de la coordinación, así como la distribución de competencias, en esa materia, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), siendo ésta la mayor instancia de coordinación.

El mismo artículo 21 de la carta magna en relación con el artículo 7° de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de enero de 2009, señala las atribuciones del CNSP entre las cuales destacan las siguientes:

- Formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.

- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, entre otras.

Con base en lo anterior, las policías, los ministerios públicos, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal deberían trabajar de manera conjunta, lo que permitiría que el nuevo SNSP se reforzara, consolidando la Estrategia de Seguridad del Estado.

Otras de las leyes que indirectamente actúa en este campo es la Ley de Planeación<sup>9</sup> que establece las normas y reglas con las cuales se forma el Plan Nacional de Desarrollo, conforme una orden racional y sistémica de acciones, de las cuales se desprenden los programas nacionales y por lo tanto locales.

Para que todo este sistema funcione, especialmente en cuanto a las atribuciones para la organización y funcionamiento, es necesario tomar de referencia el Artículo 73, de la carta

---

<sup>9</sup> Ley de Planeación

**ARTÍCULO 3.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

**ARTÍCULO 21.-** El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

**ARTÍCULO 22.-** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor

magna en su Fracción XXIII, donde se establece lo siguiente, con respecto a las atribuciones del Congreso de la Unión:

*“Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución, estableciendo las bases de coordinación”.*

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, es la dependencia de la Administración Pública Federal responsable de preservar la libertad, el orden y la paz pública así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión, prevenir delitos, desarrollar la política de seguridad pública del Ejecutivo Federal y proponer su política criminal, administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República (artículo 30 bis), como lo menciona el Artículo 30 referente a la Secretaría de Seguridad Pública, en su fracción IV.

*Representar al Poder Ejecutivo Federal en el SNSP, lo que lo faculta como la cabeza del sistema en el tema de Seguridad Pública.*

La LGSNSP, especifica en su artículo primero que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del SNSP, haciendo mención que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que

generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones, donde el SNSP contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública.

En la LGSNSP, en su artículo 4° menciona lo siguiente:

*“Artículo 4.- El Sistema Nacional de Seguridad pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.”*

Esta ley es la base del sistema en materia de Seguridad Pública, ya que es donde se encuentra tipificado el porqué del sistema y como se va a conformar a nivel nacional, como lo describe en el título segundo, capítulo I, que se refiere a la organización del sistema de seguridad pública.

*“Artículo 10.- El Sistema se integrará por:*

- I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;*
- II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;*
- III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;*
- IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;*
- V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;*
- VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y*
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.*

*El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública”.*

Este Consejo al que hace mención está integrado por el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema, teniendo como principal objetivo homogenizar las acciones y las políticas de los tres niveles de gobierno.

El Secretario Ejecutivo del SNSP, según esta ley es el órgano operativo del Sistema el cual gozara de autonomía técnica de gestión y presupuestal, este se apoyara por ciertas instancias como son los centros de información a nivel nacional, estableciendo también las responsabilidades y obligaciones de cada entidad que conformen este sistema; estableciendo un sistema de certificación por cada servidor público que sea participe en cuestiones de seguridad pública, así mismo llevará un control de la preparación y profesionalización de cada servidor público.

Otra de las leyes realizadas por el Ejecutivo Federal es La Ley de Seguridad Nacional<sup>10</sup>, publicada en el DOF el 31 de enero de 2005, la cual establece que el presidente es el que

---

<sup>10</sup> De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional (Ley), en su artículo 3, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

determina la política en la materia (artículo 2). Señala que el Plan Nacional de Desarrollo y el programa que de él deriva se contemplen los temas de seguridad nacional (artículo 7). Dispone que el Consejo de Seguridad Nacional conozcan el programa para la seguridad nacional (Artículo 13 fracción III) y se desprende que lo hará a partir de la propuesta de contenido que haga la Secretaría Técnica del propio Consejo (artículo 15 fracción IV).

Principales aportaciones institucionales de la Ley de Seguridad Nacional:

A. Facultades del Ejecutivo Federal. La Ley confiere de manera expresa al Gobierno Federal la facultad para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado Mexicano, a través del trabajo coordinado que llevan a cabo las instancias de Seguridad Nacional, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que para esta materia defina el Titular del Ejecutivo Federal, contando con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

Desde 1994 se han hecho intentos importantes para llevar a cabo una regulación de la seguridad pública pasando por cuatro etapas importantes:

1. 1994, Reforma Constitucional (la seguridad pública como materia concurrente)
2. 1995, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

- 
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
  - III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
  - IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
  - VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

3. 2008, Reforma Constitucional, en el que se adoptó la actual redacción en cuestiones de seguridad pública.
4. 2009, se crea la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El marco jurídico de la seguridad pública a nivel federal tiene la idea principal de llevar a cabo acciones coordinadas con el objeto de dar mejores resultados en el combate a la delincuencia fomentando políticas públicas donde los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal) trabajen de manera coordinada; con sustento en lo tipificado en las leyes federales para poder integrar el SNSP, pero esto no solo se observa en lo tipificado en las leyes nacionales, también se observa en el marco programático, como a continuación se describe.

#### **1.4 El marco programático de la seguridad pública nacional**

La CPEUM en el artículo 26, apartado A, indica que el Estado deberá organizar un sistema de planeación de desarrollo nacional, por lo que se crea el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, de donde se desprende el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el cual tiene como premisa la de proteger y servir, en base a la coordinación entre corporaciones policiales para combatir a la delincuencia, en el plano de la colaboración entre los distintos órganos de gobierno, con los que se comparte la responsabilidad constitucional de la seguridad pública del país. Este programa sectorial se basa en cuatro apartados:

- Marco de referencia
- Retos
- Objetivos
- Estrategias, líneas de acción, indicadores y metas

El Ejecutivo Federal dentro de sus 100 acciones propuestas al iniciar el sexenio creó la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, la cual fue publicada el 28 de enero de 2008 en el DOF, teniendo como objetivo principal llevar a cabo la creación de políticas públicas en cuestiones de seguridad pública federal, siendo ésta junto con el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, la base para la creación de programas federales y locales.

Como ya se mencionó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 publicado en mayo del 2007, es la base de los programas de los subsistemas y donde, según el mismo plan el combate a la inseguridad se debe basar en tomar mejores acciones para la preservación de los derechos de la sociedad, llevando a cabo la unificación de las policías de los tres niveles de gobierno (1,600 corporaciones policiales) en un solo mando así como la utilización de mejor equipo y llevar a cabo la coordinación en sus acciones, lo cual se encuentra especificado en el objetivo no. 17 donde establece el desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

El 28 de enero de 2008 se decretó en el DOF, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el cual define de una manera clara que dicho programa tiene como objetivo principal ser la base de los programas estatales y del Distrito Federal sirviendo también como anteproyecto para la integración del presupuesto en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

*“ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad pública 2007-2012.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa Sectorial de Seguridad pública 2007-2012 será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.*

*ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Seguridad pública elaborará sus programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Sectorial de Seguridad pública 2007-2012, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.*

*ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Seguridad Pública, con la participación que conforme a sus atribuciones le corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, verificará de manera periódica el avance del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Asimismo, realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y, en su caso, modificarlo.*

*ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en el presente decreto”.*

El Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado de estado de derecho y seguridad menciona que uno de los principales objetivos es llevar a cabo una buena coordinación en los tres niveles de gobierno para obtener mejores resultados, haciendo énfasis en que la vinculación entre la

política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito, ya que no solo se trata de atacar a la delincuencia para dar los resultados requeridos también se debe llevar acciones en problemáticas sociales y culturales de la sociedad, para no tener mayores índices delictivos.

En el objetivo número 17 del Programa Sectorial de Seguridad Pública, hace mención de la creación de un cuerpo policial único a nivel Federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y que garantice los derechos humanos, reflejando con esto que los tres niveles de gobierno deben trabajar coordinadamente institucionalmente para poder lograr este objetivo.

El Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 publicado en el DOF en agosto de 2009, es un instrumento que orienta los esfuerzos de la administración del ejecutivo federal para preservar la seguridad nacional en beneficio del Estado Mexicano.

Entre los diferentes programas del Sistema de Seguridad Pública destacan: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, los programas operativos de inteligencia, seguridad y protección, así como las decisiones políticas fundamentales que adopte el Jefe del Estado Mexicano para hacer frente a aquello que ponga en riesgo o amenace la seguridad nacional (Ley de Seguridad Nacional).

El Programa de Seguridad Nacional permitirá:

1. Delimitar la esfera de acción del gobierno en el ámbito de la Seguridad Nacional y generar un planteamiento de naturaleza integral con visión estratégica;

2. Contar con un instrumento que guíe las tareas de la Administración Pública Federal y optimice los esfuerzos de cada una de las instituciones, mediante mecanismos de coordinación que aseguren la efectividad de las tareas de Seguridad Nacional;
3. Armonizar la atención sobre lo prioritario, sin descuidar lo urgente ni las cuestiones de largo desenvolvimiento;
4. Obtener resultados concretos en materia de preservación de la Seguridad Nacional;
5. Asignar responsabilidades, así como dar lugar a una debida rendición de cuentas con respecto a las políticas públicas y acciones que rigen la preservación de la Seguridad Nacional, y
6. Promover el desarrollo de una cultura de la Seguridad Nacional de carácter interinstitucional.

Este programa tiene como objetivo mantener la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano en base a fortalecer la estructura del Sistema de Seguridad Nacional de los tres niveles de gobierno utilizando la implementación de políticas públicas de manera conjunta.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es el Programa Limpiemos México, presentado por Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República en la ciudad de Monterrey, el cual tiene su base en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Este programa tiene como idea principal el combate a la delincuencia en los tres niveles de gobierno, en base a la preparación de los cuerpos policiales a nivel nacional en cuestiones de derechos humanos, uso legítimos de la fuerza pública, códigos de conductas y mejor preparación en temas jurídicos en cuestión de justicia.

Dentro de los programas realizados por el Ejecutivo Federal se encuentra el denominado Plataforma México, estableciendo según el mismo programa un sistema de información, que

integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados, desde el ámbito federal hasta el municipal, esto en base a un esquema de colaboración y coordinación de las instituciones de seguridad pública.

De esta manera el marco programático en cuestiones de seguridad pública tiene de igual forma una sujeción de los gobiernos estatales hacia el centro justificado en las leyes, de donde se desprende toda esta gama de programas enfocados a un centralismo en cuestiones de seguridad pública, en las cuales podemos observar ciertas debilidades debido a que no se puede enmarcar las mismas acciones en todos los estados ya que cada estado tiene características diferentes en todos los aspectos.

### **1.5 Recapitulación**

El Estado debe entenderse como lo menciona Weber, como una relación de hombres que se sostiene por medio de un poder legítimo donde los hombres se someten en pro de algún bien, sin olvidar que el Estado tiene como principal función brindar seguridad a los ciudadanos. En el caso de nuestro país está conformado por un sistema federativo, lo cual quiere decir que cada estado que conforma la Federación es parte fundamental del sistema (en este caso del Sistema de Seguridad Pública), por lo que cada entidad cuenta con atribuciones propias, sin embargo estos deben de trabajar de manera coordinada y cooperativa, para que todo este sistema funcione, como se encuentra establecido en la CPEUM.

Es importante recalcar que el Estado dentro de sus funciones primordiales se encuentra brindar seguridad a los ciudadanos, la cual es entendido como un servicio del Estado dentro de un marco de respeto a las garantías individuales, teniendo por objeto, mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, esta función no sólo le corresponde al Estado, pues debe haber una coadyuvancia con la sociedad civil, ya que las acciones del Estado deben estar legitimadas en un marco jurídico y programático.

Para que cada entidad pueda laborar de forma sistemática como lo establece nuestra carta magna deben existir relaciones intergubernamentales que permitan implementar las políticas públicas y leyes adecuadas. Una de las características con las que cuenta el país es que todavía existe un gran centralismo, lo cual trae como consecuencia que los estados tengan que basarse en las leyes y programas federales para la realización de los programas locales, observando que la base del Plan de Desarrollo de cada entidad tiene que tener como base el Plan Nacional de Desarrollo, siendo sometidos a lo que la Federación establece tanto en leyes como en programas.

## **CAPITULO II**

### **El subsistema de seguridad pública del Distrito Federal**

El Estado como ya se vio en el capítulo I, funciona sistemáticamente conforme lo establecido en las leyes y el marco programático, donde cada una de las partes es fundamental para el buen funcionamiento del SNSP, siendo necesario que los subsistemas que lo integran estén funcionando adecuadamente para así cumplir con lo establecido, en medio de una buena relación entre las partes (coordinación intergubernamental), una vez entendido como está conformado el marco jurídico y programático a nivel nacional es necesario interrelacionarlo con uno de los subsistemas más importantes como lo es el Distrito Federal, siendo necesario saber cuál es su origen, su marco legal y programático, y como es que lleva acabo las relaciones intergubernamentales con el gobierno central. El Distrito Federal tiene características diferentes a la de las demás entidades, ya que por ser la capital de la República comparte facultades con el ejecutivo federal, lo cual hace complicado tener una homologación en las políticas públicas ya que existen objetivos racionales diferentes entre los niveles de gobierno, pudiendo observar que no solo hay fallas en relación con la federación si no también a nivel local existen fallas en la parte más baja de la administración que vienen siendo las delegaciones, todo esto con el fin de poder estar en la facultad de llevar a cabo un análisis profundo de las relaciones intergubernamentales ente la federación y el Distrito Federal, en el último capítulo.

## 2.1 La naturaleza del Gobierno del Distrito Federal

Desde la fundación de la ciudad de México en 1521 (Hiernaux, 2000:707), se podía observar una gran centralidad de las actividades políticas y económicas, siendo el punto de desarrollo del país, por lo que en la constitución de 1824 en su artículo 50 fracción XXVII, señalaba que el poder Legislativo Federal elegiría un lugar de residencia de los Poderes de la Unión en donde habría de desarrollarse la función legislativa por parte del Congreso de la Unión, designando a la Ciudad de México; en 1857 el congreso tenía la facultad de llevar a cabo “el arreglo interior del Distrito Federal y los territorios teniendo por base el que los ciudadanos elegirían popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales” (Tena, 1983:120); en “1901 se reformó el artículo 72, en su fracción VI constitucional facultando al congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal” (Carvajal, 1997:122), para 1917 el Congreso de la Unión expidió la Ley de Organización del Distrito Federal, la cual plasmaba cuestiones jurídicas (Escobedo,1997:100).

El desarrollo de la ciudad de México se basaba en la conformación de municipios sin tener una estructura institucional, no existía un gobierno como en los estados de la República Mexicana, este sistema de municipalidad se agotó en el año de 1928 (Ziccardi, 1998:39), que es cuando surge el Departamento del Distrito Federal cuyo jefe era el Ejecutivo Federal, quien se apoyaba para realizar sus funciones en temas importantes de la ciudad en un regente, reconociendo dentro de sus órganos internos a las delegaciones.

A mediados de los años 80<sup>as</sup> se llevó a cabo una reforma política importante para el desarrollo de la Ciudad de México, situación que se pudo observar en el gobierno de Miguel

de la Madrid (1983-1988) periodo donde se empezó a desarrollar políticas descentralizadoras<sup>11</sup>, lo cual dio “lugar a un proceso de desconcentración de funciones y recursos del Gobierno Federal a los estados” (Ziccardi, 1998:43).

Desde entonces la capital de la República Mexicana, contó con un sistema de gobierno dual como hasta la fecha se tiene, esto hace que actúe en el mismo espacio órganos federales (Ejecutivo Federal, Poder Legislativo, el Poder Judicial) y órganos del D.F., (Jefe de Gobierno, Asamblea de Representantes y el tribunal Superior de Justicia del D.F.), según el artículo 44 de nuestra carta magna.

Según el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988), que se publicó en el año de 1983, la Ciudad de México, concentraba la mayor parte de los recursos nacionales, la Ciudad se desarrolló en medio de grandes obras de infraestructura y equipamiento (metro, drenaje, etc.); a finales de los 80<sup>as</sup> y principios de los 90<sup>as</sup>, hubieron reformas en las leyes que regían en el D.F. cambiando la manera de gobernar hasta nuestros días. En 1987 se creó la primer Asamblea de Representantes del D.F. (conformada por 66 miembros)<sup>12</sup>, electos por la ciudadanía; en 1993 se modificó el artículo 73 fracción VI facultando al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Carvajal, 2007:123); en 1996 sexenio del presidente Ernesto Zedillo, se llevó a cabo la reforma al artículo 122 de la CPEUM, donde el Presidente por primera vez perdió facultades en el gobierno del Distrito Federal, sobre todo en temas tan

---

<sup>11</sup> La descentralización según Rondinelli (1981) es la transferencia o delegación de autoridad legal y política para plantear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones base, unidades subalternas del gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos.

<sup>12</sup> Según el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del D.F.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la Ley

importantes como lo es la seguridad pública. Con esta reforma, el Ejecutivo Federal ya no decide quien debiera sustituir al Jefe de Gobierno, éste se elegirá mediante elecciones cada 6 años, “tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra al que está al mando de la fuerza pública”, (Ziccardi, 1998:60); para el 6 de julio de 1997, después de más de seis décadas, la ciudadanía que habitaba la capital de la República, elegiría a su jefe de gobierno, mediante el voto directo, libre y secreto.

*“Artículo 122 constitucional, el jefe de gobierno del Distrito federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”.*

Para 1998 se da otro paso importante en las reformas políticas del D.F., se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal y el año siguiente se promulga la nueva Ley de Participación Ciudadana (Ziccardi, 2001:69); en julio del 2000 se eligió por primera vez a los 16 responsables de las demarcaciones que conforman el Distrito Federal (16 delegaciones)<sup>13</sup>.

El 19 de diciembre de 2002, se publica en la Gaceta Oficial, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual regula la organización y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, conforme el artículo 122 constitucional, esto en “cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal procurará el desarrollo del Distrito Federal y sus instituciones, velando por los intereses sociales en las materias de su competencia, salvaguardando el estado de derecho y la sana convivencia con los órganos de

---

<sup>13</sup> Según el Artículo 10 de la ley Orgánica de la administración pública del D.F. - El Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza y Xochimilco

Gobierno Locales y Poderes Federales” (artículo 1), dentro de las principales atribuciones podemos encontrar las siguientes:

**ARTÍCULO 10.-** Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

I.- Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

II.- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión;

III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;

XVIII.- Recibir durante el segundo período de sesiones ordinarias, y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

a).- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b).- El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;

XXI. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, los órganos autónomos locales y federales, los Poderes de la Unión o las autoridades o poderes de las entidades federativas, por conducto de su Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

El Distrito Federal dio un gran paso con la publicación de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que se le dio ciertas facultades al gobierno local sin desprenderse de la Federación.

Las Reformas Políticas del Distrito Federal, eran tomadas en cuenta desde tres grandes funciones, según Ziccardi, las cuales son:

- La democratización del gobierno
- La creación de una base legal y normativa
- La democratización de los procesos de planeación urbana

El punto esencial para este trabajo es el desarrollo que se tuvo en las bases legales y normativas del D.F., en donde la Asamblea Legislativa tuvo una importante influencia creando poco más de “100 leyes y llevo a cabo la actualización de otros instrumentos legales y reglamentos” (Ziccardi, 2001:72), aunque se ha llevado a cabo ciertas reformas podemos ver que hasta la fecha no ha sido suficiente ya que el Distrito Federal todavía no tiene la autonomía jurídica que tienen los estados de la República, es por ello que actualmente se sigue buscando una reforma que en verdad dé esa autonomía a la capital de la ciudad, según el federalismo que se tiene en el país:

*“El principal aspecto que debe abordar una nueva reforma es la creación de un gobierno local plenamente autónomo sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente, acorde con los principios del federalismo mexicano” (Ziccardi, 2001:74).*

El tema de la seguridad pública en el cual está enfocado este trabajo, se puede ver que todavía hay una dependencia del Ejecutivo Federal ya que éste sigue dando el visto bueno al que ocupará el cargo de jefe de la policía del Distrito Federal, “pero desde luego el jefe de la

ciudad tiene una enorme capacidad para el efecto de dirigir las funciones de seguridad pública en la ciudad de México” (Escobedo, 1997:109).

Es necesario que la Ciudad de México tenga la autonomía jurídica que los estados de la republica tienen, para auto gobernarse sobre todo en temas tan importantes como lo es la seguridad pública, ya que como se sabe se sigue dependiendo de las leyes federales como a continuación se describe.

## **2.2 El marco jurídico de la seguridad pública en el Distrito Federal**

Para empezar a desarrollar este tema es importante recalcar las reformas políticas que ya anteriormente se mencionaron, una de las más importantes fue la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en 1994 en el DOF y la otra fue la reforma que se realizó al artículo 122 constitucional, donde se establece la figura del Jefe de Gobierno en el cual recae la administración del D.F.

El Gobierno del Distrito Federal, está obligado a cumplir las leyes que son impuestas por la Federación, lo cual se encuentra tipificado en el artículo 120 de la constitución, los Gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales; en el caso del D.F. no hay un gobernador pero hay un jefe de gobierno el cual de igual forma debe cumplir estas ya que según el artículo 122 la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, como se puede observar en los incisos A y B del artículo 122:

“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

A. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

- I. Iniciar leyes ante el congreso de la unión en lo relativo al Distrito Federal.

Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal

- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:
  - a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias”.

El Estatuto de Gobierno del D.F., establece la forma en la cual estará conformada la organización administrativa en temas de seguridad pública el Distrito Federal, como se puede observar en los siguientes artículos de este Estatuto:

*“ARTÍCULO 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.*

*En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del*

*Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.*

*La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que estará a cargo del Procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.*

*Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones”.*

En el capítulo III del mismo Estatuto, establece las atribuciones que tiene el Ejecutivo Federal en el Distrito Federal, el cual tiene la facultad de hacerse cargo de la seguridad pública local, sin importar que la capital del país cuente con un ejecutivo local, como se menciona en el artículo 34 y el artículo 35.

*“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.*

*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;*

*II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y*

*III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

El Ejecutivo local debe ser participe en el tema de la seguridad pública en el Distrito Federal, para garantizar el desarrollo y bienestar social de sus habitantes y así lograr el progreso de la Ciudad de México, como se menciona en el artículo 118 de este Estatuto.

*“ARTÍCULO 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:*

*I. Seguridad Pública;*

*II. Planeación del desarrollo;*

*III. Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;*

*IV. Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;*

*V. Infraestructura y servicios de salud;*

*VI. Infraestructura y servicio social educativo;*

*VII. Transporte público; y*

*VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales”.*

En el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece que el Jefe de Gobierno, para llevar a cabo sus funciones debe de auxiliarse de varias dependencias, en su fracción X hace mención que se apoyará en temas de seguridad pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal así como en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el DOF el 19 de Julio de 1993<sup>14</sup>, teniendo como finalidad establecer las bases de la seguridad pública, en cuanto a su funcionamiento y tipo de actuación legal así mismo en el Título Segundo hace referencia a los programas de seguridad pública para el D.F.

A partir de la expedición de la Ley de Seguridad Pública del D.F., fue necesario crear la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, para definir la organización de la misma Secretaría, para el despacho de los asuntos que le competen de

---

<sup>14</sup> La Ley de Seguridad Pública del D.F., hecha por el Congreso de la Unión, provoca que la Asamblea Legislativa del D.F., sólo este facultada para regular en cuestiones de esta materia y así no tenga gran influencia.

conformidad con lo que se establece en la CPEUM, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de mayo de 2003. Esta ley en sus artículos 22, 23 y 24, correspondientes al título tercero, señala quien tiene el mando en cuestiones de seguridad pública en el D.F.

*“Artículo 22.- Corresponde al Presidente de la República el mando de la Policía, en los términos previstos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

*Artículo 23.- El Jefe de Gobierno ejercerá las funciones de dirección de la Policía, mismas que comprenden:*

- I. Establecimiento de las políticas generales de actuación;*
- II. Nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inmediata inferior a la del Secretario;*
- III. 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;*
- IV. Creación de establecimientos de formación policial; y*
- V. Las demás que determinen el Estatuto, esta ley y los reglamentos de la misma.*

*Artículo 24.- El mando directo de la Policía corresponde al Secretario, quien lo ejercerá bajo la inmediata dirección del Jefe de Gobierno en los términos establecidos por la presente ley y con el auxilio de las unidades administrativas, unidades administrativas de apoyo técnico operativo, unidades administrativas policiales y unidades administrativas de apoyo técnico operativo policial que la misma dispone. El ejercicio del mando directo comprende las siguientes atribuciones:*

- I. La administración general de la seguridad pública en el Distrito Federal, en el ámbito que compete a la Policía;*

*II. La organización, dirección, administración, operación y supervisión de la Policía;*

*III. La aplicación del régimen disciplinario;*

*IV. La dirección del sistema de carrera policial; y*

*V. Las demás que determinen esta ley, su reglamento y otros ordenamientos aplicables”.*

Como se puede observar las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuestiones de seguridad pública están bien especificadas en los artículos 24 y 25, solo que estas deben de llevarse a cabo de manera dual, ya que a pesar de estar tipificado las facultades del Jefe de Gobierno éste comparte con el Presidente de la República el mando de la policía del D.F., observando con esto el grado de centralismo que aún existe en la capital del país.

En el año 2005 fue publicado en el DOF el Reglamento Interno de la Secretaria de Seguridad Pública, el cual según su artículo 1º tiene como principal objetivo llevar a cabo el ordenamiento y reglamentar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como la distribución de las mismas.

Como ya se había mencionado todas estas leyes que tipifican la seguridad pública en el Distrito Federal están sustentadas en la CPEUM y de las leyes que de ella emanan, por lo que se está sujeto a las reformas a nivel federal en temas de seguridad pública lo mismo sucede en los programas que se crean para esta localidad como lo podremos ver en el siguiente apartado.

### **2.3 El marco programático de la seguridad pública en el D.F.**

Una vez entendida las bases legales que conforma la seguridad pública en el D.F., es necesario conocer los programas que emanan de las leyes antes mencionadas, el programa base para el desarrollo del D.F. es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, el cual propone una agenda de administración pública, basada en la planeación, programación y presupuestación, este programa es un instrumento que además de establecer el sentido de las acciones, permite ordenar las perspectivas de los sectores de la sociedad, marcando siete ejes de trabajo, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

En el eje 3 de Seguridad y justicia expedita, delimita La seguridad y la protección. El Gobierno del Distrito Federal tiene la responsabilidad ineludible de establecer las condiciones necesarias para garantizar la protección de los habitantes, su integridad física y de su patrimonio, mediante el compromiso de optimizar el sistema de seguridad pública y de procuración de justicia, utilizando la siguiente estrategia:

*“Mejorar la capacidad de acción gubernamental en materia de seguridad, protección civil y procuración de justicia, eso requiere optimizar la coordinación entre niveles de gobierno, en el ámbito metropolitano, así como*

*atender al ordenamiento territorial de la infraestructura para atención de emergencias”*

Otro de los programas que son base en el D.F. es el programa de seguridad pública denominado "Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007-2012", publicado el 10 de enero de 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el cual tienen como objetivo principal los siguientes puntos:

- Enfrentar a la delincuencia de manera sistémica y organizada para disuadir la comisión de delitos y afectar la economía del crimen, aumentando sus costos reduciendo sus ganancias mediante un nuevo modelo de investigación y operación policial que aumente significativamente el número de delincuentes capturados, consignados, sentenciado y sancionados con penas adecuadas al tipo de delito cometido.
- La implantación de un nuevo modelo de readaptación social, en el que las instalaciones penitenciarias efectivamente permitan que los ofensores cumplan sus penas en condiciones humanas y puedan integrarse positivamente a la sociedad.
- El ataque frontal a los factores que causan, se asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

Para poder cumplir con los objetivos este programa establece 90 acciones las cuales tienen como punto principal que las corporaciones encargadas de implementarlas<sup>15</sup> deban de actuar de manera eficiente y eficaz, bajo un sistema de profesionalización trabajando de forma coordinada con el gobierno central y la sociedad. Este programa no solo abarca objetivos

---

<sup>15</sup> Policía de Investigación de la P.GJ. del D.F., Policía Preventiva del D.F. y Jefatura Central

específicos de inseguridad también abarca problemas sociales, culturales y económicos, como lo podemos observar en las estrategias descritas en el mismo.

Estrategias del Programa de Seguridad Pública denominado "Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007-2012":

- Estrategia: Mejoramiento de la capacidad de disuasión, captura de delincuentes e investigación de delitos por parte de los cuerpos policíacos con supervisión ciudadana.
- Estrategia: Promoción de acciones de coordinación para la prevención e investigación del delito.
- Estrategia: Capacitación, profesionalización y mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los policías.
- Estrategia: Instrumentación y puesta en marcha de un nuevo modelo de información policial.
- Estrategia: Modernización de las actividades del ministerio público para brindar un servicio transparente y eficaz.
- Estrategia: Capacitación de los recursos humanos y modernización de la operación del actual sistema de procuración de justicia para combatir los rezagos.
- Estrategia: Actualización, difusión y aplicación de las leyes y reglamentos establecidos para garantizar el orden y la convivencia en el Distrito Federal.
- Estrategia: Promoción de la cultura ciudadana de los derechos y obligaciones para el cumplimiento de las normas sociales.
- Estrategia: Implantación de un nuevo régimen penitenciario de estudio y trabajo, que permita que los ofensores puedan cubrir sus penas y estén en condiciones adecuadas para reintegrarse positivamente a la sociedad.
- Estrategia: Intervención masiva y desde todos los frentes y niveles las zonas de mayor generación de delincuencia, para cambiar radicalmente las condiciones de vida del lugar, con la participación de los vecinos.

- Estrategia: Ampliación de las oportunidades educativas, culturales y de esparcimiento de los jóvenes de escasos recursos.
- Estrategia: Impulso de los jóvenes en el mercado de trabajo.
- Estrategia: Promoción de acciones tendientes a combatir la violencia intrafamiliar.
- Estrategia: Movilización de los recursos financieros de la Ciudad y búsqueda de recursos adicionales para promover el crecimiento y el empleo.
- Estrategia: Ataque al problema de las adicciones en sus causas y sus efectos.

Los programas que se realizan en la Ciudad de México dependen como ya sabemos de los programas nacionales, reflejando una dependencia no solo en lo económico sino también políticamente, por lo que dichos programa a pesar de tener bien identificado las estrategias y acciones siempre deben de ver el no interferir con los programas federales, sobre todo en el caso del Distrito Federal.

En este programa (Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007-2012) podemos observar que una de las estrategias es llevar a cabo la coordinación para la prevención e investigación del delito, como se puede ver en la acción número 21

*“Establecer con las diversas dependencias de Seguridad Pública e impartición de justicia los mecanismos homogéneos de reporte, supervisión, seguimiento e información estadística sobre la incidencia y actuación de la delincuencia. Se firmaran convenios de intercambio de información con la PGR, el Sistema Nacional de Seguridad, la Secretaria de Seguridad Pública Federal y con los Estados de la Región Centro del País”.*

Otro de los puntos importantes dentro de la estrategia capacitación de los recursos humanos y modernización de la operación del actual sistema de procuración de justicia para combatir los rezagos, es la acción número 48, la cual menciona lo siguiente:

*“Crear el sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal y fortalecer el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal como órgano rector de la política en materia de seguridad pública”.*

Cada uno de estas estrategias y acciones deben de implementarse de manera coordinada con los órganos encargados de prevenir delitos e impartir justicia en el Distrito Federal no deslindándose del ámbito Federal.

Dependencias administrativas responsables de impartir justicia en el Distrito Federal:

<b>Estado</b>	<b>Rubro</b>	<b>Área encargada</b>	<b>Coordinación Institucional</b>	<b>Sociedad</b>
Gobierno del Distrito Federal	Política de Gobierno en Seguridad Pública y Procuración de Justicia	Jefe de Gobierno del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefatura de Gobierno</li> <li>• Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública</li> </ul>	Consejo Ciudadano de seguridad Pública y procuración de Justicia del Distrito Federal
	Seguridad Pública	SSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Seguridad Pública y Procuración de Justicia</li> </ul>	
	Procuración de Justicia	PGJDF		

El Programa de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal tiene como base el Programa Sectorial de Seguridad Pública (Federal) inclusive como se puede ver tiene objetivos

y estrategias similares sólo que a nivel local, uno de los aspectos que se puede observar en este programa es que no se contempla la coordinación en esta materia con las delegaciones por lo que el sistema solo se basa en dos niveles de gobierno en el caso del Distrito Federal el Estatal y el Federal, ya que las delegaciones es lo que viene siendo para los estados de la República los municipios los cuales se contemplan en todas las leyes federales y en el caso de la Ciudad de México, las delegaciones no están contempladas ni en el programa ni en el organigrama de Seguridad Pública, situación que se profundizará más adelante.

Este programa toma en cuenta las debilidades de las acciones gubernamentales debido a que las instituciones no están preparadas para tener una adecuada relación intergubernamental, ya que hay fallas dentro de las organizaciones policiales, la actuación policial está limitada al cumplimiento de las instrucciones que recibe, y estas instrucciones no están bien definidas y al momento de implementarlas dan resultados negativos, esto comprueba que la falta de autonomía jurídica en las instituciones disminuye la capacidad de dar mejores resultados.

La jerarquía de la federación ante el gobierno local no sólo se puede observar en lo tipificado en los documentos oficiales también se puede observar en el aspecto económico, ya que el gobierno local depende de las aportaciones de la federación para implementar sus programas, como se puede ver en el inciso E del artículo 21 de la Constitución, donde menciona “Los fondos de ayuda Federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente para estos fines”.

Uno de los programas que tienen efecto en el Distrito Federal, es el Programa de Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), dispuesto en el artículo 10, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 2008 (PEF), el cual tiene como objetivo brindar mayor presupuesto<sup>16</sup> a los municipios y en el caso del Distrito Federal a las demarcaciones con mayor índice delictivo, esto se llevó a cabo conforme los convenios de la Secretaría de Seguridad Pública (Federal) y el Ejecutivo Federal, indicando que el acceso al subsidio será conforme a las reglas de operación y servirá para profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este último programa podemos observar que uno de los objetivos es trabajar de manera coordinada no solo en la parte interinstitucional e implementación de las políticas públicas sino también en el ámbito político y económico, el combate a la inseguridad actualmente requiere que se trabaje de manera coordinada en los tres niveles de gobierno, solo que aun las instituciones que se encargan de la seguridad pública todavía no tienen la estructura ni las condiciones humanas para llevar a cabo este tipo de programas, por lo que es necesario estudiar la situación de la coordinación intergubernamental en esta materia.

---

<sup>16</sup> Los Municipios y Demarcaciones, se comprometieron a aportar un 25 por ciento de los recursos autorizados del SUBSEMUN. Esto significa mil 196.5 millones de pesos, para destinarlos al desarrollo de un Programa Municipal y del Gobierno del Distrito Federal de renovación salarial del personal operativo, que deberá estar basado en el tabulador que al efecto acuerden los Municipios y/o el Gobierno del Distrito Federal con la SSP. Con base en lo anterior, el total de los recursos del SUBSEMUN suma 4 mil 785.8 millones de pesos.

## 2.4 Coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública

Una vez entendido lo referente a las leyes y a los programas en cuestiones de seguridad pública desde el ámbito federal al local (Distrito Federal), se podrá desarrollar el tema de la coordinación intergubernamental en esta materia, aunque ya se ha estado abordando durante el desarrollo de este trabajo el tema de la coordinación, no se ha especificado de manera clara y precisa.

La CPEUM<sup>17</sup> “hace uso del término coordinación para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental, es decir la constitución da a la Federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendentes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencia propias relativas a la materia de seguridad pública” (Serna, 2008:126), por lo que a la federación le corresponde regular el sistema que va a tener consecuencias en los subsistemas llamados estados.

La coordinación a la que hace referencia nuestra carta magna debe de comprenderse como la base de la organización en donde cada subsistema ejerza las facultades propias dentro de un marco de igualdad jurídica en los tres niveles de gobierno ya que la seguridad pública “se realiza en dos ámbitos de actuación: a) uno de coordinación de políticas y lineamientos y b) otro de ejecución de acciones” (Serna, 2008:136).

---

<sup>17</sup> Ocho artículos de la constitución general de la República utilizan alguna forma derivada del verbo “coordinar”, para hacer referencia cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano, **artículo 2º** inciso B, fracción I; **artículo 3º** fracción VIII; **artículo 73**, fracciones XXIII, XXV, XXIX-I, y 29-J; **Artículo 115** fracción III, último párrafo y Fracción VI; **Artículo 122** apartado G, (inciso b y c). otros dos artículos constitucionales emplean la locución “Concurrencia”, en algunos de sus párrafos para establecer de igual forma un cierto tipo de relaciones de colaboración entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal (Artículo 4º, párrafo III; artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-K, XXIX-L, y el artículo 122, apartado G). (Serna, 2008:99)

Existe un problema de coordinación en todos los niveles de gobierno, consecuencia que trae graves problemas al Sistema de Seguridad Pública. Como lo menciona Mendieta:

*“no se deben dejar de reconocerse las graves disfuncionalidades que se padecen actualmente en este sentido en todos los ámbitos relacionados, no solo entre instituciones, sino inclusive hacia el interior de instituciones mismas, considerándose esto como uno de los más significativos problemas, pero también oportunidades de la Seguridad Pública” (Mendieta, 2005:425).*

Para este autor la coordinación no solo se debe tener al exterior del sistema sino que debe empezar en el interior de las mismas para que así se pueda tener de mejores resultados.

La coordinación a la que se hace referencia en todas las leyes tanto federales, estatales y municipales, consiste en llevar modos de actuar en mutuo acuerdo de los tres órdenes del gobierno, no invadiendo las competencias que cada uno tiene, “la coordinación se produce sobre la base del libre acuerdo de las partes, en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente sus poderes” (Serna, 2008:102).

La coordinación se puede entender de “una forma competencial formal o procedimental consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos” (Serna, 2008:103), es lo que se observa en el federalismo mexicano, ya que el poder federal concentrado en el Congreso de la Unión (facultades concurrentes)<sup>18</sup> es el que establece las leyes que van hacer la base de la coordinación en materia de seguridad pública.

---

<sup>18</sup> La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas, (Covarruvias,1999:94)

Para Serna (2008:104) existen dos tipos de coordinación una de carácter obligatorio forzoso y la de carácter voluntario o facultativo, la primera según el autor implica que una competencia solamente puede ser ejercida de manera conjunta por las distintas instancias involucradas. En todo caso, este tipo de cooperación ha de tener necesariamente una base constitucional (caso mexicano), siendo esto un tipo de distribución de poderes, la segunda tiene que ver con que cada instancia del sistema federal decida ejercer sus propias competencias en un régimen de cooperación.

*“Las relaciones Federales y el proceso de transferencia de responsabilidades se desarrollan a través de las Relaciones Intergubernamentales<sup>19</sup>, las políticas intergubernamentales se efectúan por medio de mecanismos y estrategias de negociación cooperación y coordinación entre los actores subnacionales y los actores centrales” (Ramos, 1999:13)*

Por lo cual para que exista un buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, es necesario que todas las partes actúen de manera coordinada dispuestos a cooperar, sobre todo en gobiernos Federales donde el centro es la base del desarrollo de las políticas públicas las cuales van a establecer la coordinación en temas de seguridad pública.

Para Ramos (1999:27), la relación intergubernamental está sujeta a la importancia política de los gobiernos subnacionales (estados) a nivel nacional, ya que dentro de estas relaciones es importante los aspectos de poder de cada uno de ellos y la autoridad que tengan para realizar políticas públicas.

---

<sup>19</sup> Las Relaciones Intergubernamentales, son los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas (Ramos, 1999:13).

*“uno de los elementos fundamentales de la relaciones intergubernamentales, desde la perspectiva política, es el análisis de los elementos, condiciones y circunstancias que permitan la negociación política. La idea es alcanzar fines y metas comunes compartidas entre el conjunto de actores gubernamentales que participan en la agenda intergubernamental” (Ramos 1999:34).*

Esta situación en el caso mexicano no se contempla ya que la agenda interinstitucional y la creación de leyes así como de políticas públicas se realizar desde el centro, sin tomar en cuenta en la mayoría de las veces la diversidad que existe entre cada entidad, este antagonismo se pueden ver más en “gobiernos en proceso de democratización, el problema se agudiza cuando los actores carecen de voluntad y objetividad para reconocer las limitaciones de sus propuestas con el fin de fomentar la concertación “ (Ramos, 1999:36).

Las principales características que dificultan el tema de coordinación son la diversidad que hay de objetivos, intereses (clientelares) de las distintas administraciones, en el caso del Distrito Federal, entre el gobierno local y el Federal, “si bien el gobierno federal juega un papel más directo en las políticas, las entidades federales y los municipios tiene sus propios fines” (Mejía, 1999:50), lo que lleva a un conflicto ya que los gobiernos estatales y federal, prefieren solucionar sus problemáticas olvidándose de la coordinación entre todos los niveles de gobierno.

En México la coordinación confiere al Estado central, “un poder sustantivo de dirección que la habilita para definir e imponer el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad a las comunidades autónomas” (Serna, 2008:160). En el Distrito Federal podemos decir que el concepto de coordinación hasta hace poco no se tomaba en

cuenta ya que no había un gobierno local, actualmente lo que rige es un sistema dualista de competencias, lo cual se busca disminuir para que el D.F. pueda realizar funciones con intereses de índole propias, esto no significaría ser autónomo pero sí que se trabaje más de forma coordinada con el gobierno federal.

Aun con el tema de la coordinación podemos observar que tiene un trasfondo en el discurso; nuestro sistema de gobierno lo que busca es centralizar las acciones buscando dotar a la Federación de un control de las políticas y programas en el tema de la seguridad pública:

*“El tipo de coordinación que la constitución establece en materia de Seguridad Pública, implica la obligación de integrarse en un sistema nacional y de participar en una serie de métodos o procedimientos de trabajo definidos por el Congreso de la Unión, pero no conlleva ninguna capacidad de dirección material que incida en el ámbito material de competencia de los otros dos niveles de gobierno” (Serna, 2008:135)*

Con esto el autor demuestra que hay un pleno control de la federación hacia los estados y municipios, inclusive en algún momento se habló hasta de una inconstitucionalidad en contra de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP), ya que para algunos legisladores el hecho de incluir al Secretario de la Defensa Nacional y al de la Secretaría de Marina, se caía en un acto de inconstitucionalidad.<sup>20</sup>

El tema de la coordinación en cuestiones de seguridad pública, según el artículo 10 de la LGEBCSNP, tiene que ver con las siguientes materias:

---

<sup>20</sup> Según los artículos 21 y 129 de la constitución.

- Instrumentación de sistemas para mejorar el desempeño de los miembros de las instituciones policiales
- Modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública
- Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública
- Sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública
- Acciones policiales conjuntas
- Control de los servicios privados de seguridad
- Relaciones con la comunidad
- Las necesarias para incrementar la eficacia de las medidas tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública

La Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública tiene como objetivo, establecer políticas en materia de procuración de justicia y seguridad pública en coordinación con las dependencias de la administración pública local, federal y las entidades federativas, así como coordinar la instrumentación de los convenios y acuerdos suscritos.

En este tema de la coordinación el legislador Carlos Alberto Flores, Presidente de la Comisión de Seguridad Pública en la Asamblea Legislativa del D.F., urgió al Congreso de la Unión a realizar modificaciones al marco jurídico sobre la seguridad pública ya que con el que se cuenta es obsoleto, “es importante mencionar que el Congreso debe de avanzar en el tema de seguridad y justicia para el D.F., con el fin de mejorar la coordinación entre las fuerzas federales y locales en el combate a la delincuencia”. (Universal, 2011).

En la actualidad el problema de las competencias en la creación de leyes y programas para el Distrito Federal, es complicado ya que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en temas de seguridad del D.F. provocando que existan conflictos

con el gobierno local, un ejemplo de esto es la propuesta de Ley de Seguridad para el Distrito Federal que presento Felipe Calderón ante el Congreso de la Unión, a lo cual respondió el Jefe de Gobierno Ebrard Casaubon que era un atentado a la autonomía de la entidad ya que es un intento por querer incrementar el control del Ejecutivo Federal sobre la Ciudad. (Universal, 2010)

Para Ramos, “se considera a priori que aun existan problemas de cooperación en la relación entre el gobierno central y las entidades subestatales, especialmente en países en transición democráticas” (1999:29), como es el caso de nuestro país.

Como se pueden dar cuenta la coordinación intergubernamental tiene fallas que afecta al SNSP, una de las fallas que se pueden observar es que no se contempla en el caso del D.F., las delegaciones, las cuales tienen la función que hace un municipio en los estados, dejándolas fuera del mismo Sistema, por lo que es necesario profundizar más en este tema en el siguiente apartado.

## **2.5 Seguridad pública y delegaciones**

En el Distrito Federal la coordinación en cuestiones de seguridad pública queda en dos niveles de gobierno el federal y el estatal, ya que en la mayoría de las leyes federales, las delegaciones solo se toman en cuenta como un auxiliar de la entidad federativa, afectando a todo el sistema de seguridad pública, sobre todo en el tema de coordinación, como se puede ver en la sección III de la coordinación Metropolitana, establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

*“ARTÍCULO 69.- El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.*

*ARTÍCULO 70.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto, podrá:*

*I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior”.*

Aunque en el mismo Estatuto del Gobierno determine que las delegaciones tienen facultades en sus respectivas jurisdicciones en el tema de seguridad pública, estas no son tomadas en cuenta en la coordinación Federación-estados, lo cual rompe con el SNSP desde la base más baja que en el caso del D.F. que son las delegaciones.

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

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

*I. Seguridad Pública”.*

En el artículo 3 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se menciona que dentro de la administración pública desconcentrada se encuentra las denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine.

En la LGEBCSNSP, establece en el artículo 18 lo siguiente:

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

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

Como ya se había mencionado las delegaciones no tienen las facultades de un municipio y sólo son un auxiliar de la entidad federativa no teniendo la fuerza de un municipio como la debiera tener, aunque en dichas delegaciones se tenga una coordinación de seguridad pública y tengan un presupuesto, no aparecen en el organigrama en temas de seguridad pública y

procuración de justicia a nivel del D.F.<sup>21</sup>, lo cual refleja que ni en el ámbito local podemos hablar de una legislación bien definida para el tema de la coordinación ya que si dentro del subsistema hay fallas en el sistema del cual depende tiende a fallar y a no dar los resultados esperados.

Estos resultados se reflejan actualmente en un aumento de la inseguridad a nivel federal y estatal, creando un problema que atañe sobre todo a una de las ciudades más grandes del mundo como es la Ciudad de México, este tema se abordó con el fin de demostrar una de las fallas con la que cuenta el Distrito Federal en su estructura de seguridad pública y procuración de justicia.

## **2.6 Recapitulación**

El Distrito Federal, como entidad donde se encuentran los tres poderes federales, no tiene las facultades legales de un estado, situación que causa conflictos en la forma de legislar en asuntos propios de la Ciudad, por lo que en el transcurso de su desarrollo (desde 1928), se han llevado a cabo modificaciones en su marco jurídico en pro de la capital del país. Una de las más importantes fue la creación de un Estatuto de Gobierno dándole ciertas facultades, sin deslindarse de las atribuciones que tiene el Presidente de la República en temas de seguridad pública en el Distrito Federal, como lo especifica el artículo 122 constitucional.

---

<sup>21</sup> Las delegaciones no están contempladas en los organigramas de la Secretaría de Seguridad Pública ni en los organigramas de las dependencias encargadas de impartir justicia en el D.F.

La dualidad de competencias en el Distrito Federal muestra grandes problemas debido a que la federación cuenta con la facultad de legislar en asuntos de seguridad pública, teniendo más facultades que el propio Jefe de Gobierno y que el secretario de seguridad pública, quitándoles autoridad en temas de legislación y administración institucional en cuestiones de seguridad (observándose la gran centralidad del sistema político mexicano). Otra de las problemáticas que afecta a la dualidad es el tema de coordinación conforme lo establecido legalmente, ya que estas deben llevarse a cabo de manera obligatoria acorde a lo establecido en las leyes federales las cuales buscan objetivos diferentes a los de la capital sin importar las problemáticas de seguridad local, demostrando con esto que el único interés de tener el control de la seguridad pública es político y económico, por lo que el Distrito Federal en los últimos años ha buscado disminuir la dualidad de competencias, lo que llevaría no a deslindarse de la federación pero si a tener mayores facultades en el manejo de la seguridad pública.

Los programas que se realizan en el Distrito Federal deben estar basados en los programas federales, como lo es el programa de seguridad pública denominado “Seguridad y Justicia Para la Ciudad de México 2007-2012” el cual depende del Programa de Seguridad Pública Nacional 2007-2012. Estos programas y leyes especifican que el Distrito Federal debe de llevar cabo acciones en contra de la inseguridad de manera coordinada con el Gobierno Federal, el D.F. debe de integrarse al SNSP y de participar en una serie de métodos o procedimientos de trabajos definidos por el gobierno central.

El Distrito Federal trabaja con delegaciones las cuales solo son consideradas como auxiliares de la entidad, no dándoles la importancia de un municipio, ya que ni siquiera están contempladas dentro de la organización en temas de seguridad pública y procuración de

justicia a nivel local, provocando que la coordinación intergubernamental entre la Federación y el Distrito Federal tenga fallas en el nivel más bajo, lo cual no ha permitido que se logren los resultados esperados en el combate a la delincuencia, tema que se desarrollará en el siguiente capítulo.

### **CAPITULO III**

#### **El problema de seguridad pública y la coordinación intergubernamental Federación - D.F.**

En este capítulo recae lo estudiado en los dos capítulos anteriores donde se observó el marco legal y programático tanto a nivel federal como a nivel local, así como las facultades que cada nivel de gobierno tiene en temas de seguridad pública en la Capital, observando que a pesar de tener un gobierno federativo bien establecido donde se busca la descentralización, aún existe una gran centralidad y dependencia de lo señalado por la federación, dejando solo al gobierno del Distrito Federal facultades administrativa en el combate a la delincuencia ya que todo sus acciones dependen de las leyes y programas nacionales, esta dependencia no solo queda en estos campos sino también en lo económico afectando el desarrollo de la Ciudad, dejando ver que debido a los intereses racionales que tiene cada uno de los niveles de gobierno, no se puede llevar a cabo de manera adecuada las relaciones intergubernamentales entre la Federación y el Distrito Federal, por lo que es necesario estudiar las fallas que se tiene en el tema de coordinación en materia de seguridad pública, describiendo las fallas principales con las que cuenta esta relación, esto con el fin de estar en la posibilidad de hacer propuestas que mejoren la coordinación intergubernamental entre la Federación-Distrito Federal, y así poder dar mejores resultados en pro de la sociedad para la cual trabajan.

### 3.1 El problema de la seguridad pública en México desde la perspectiva intergubernamental

El desarrollo de los dos capítulos anteriores recae en el análisis de la problemática de la coordinación intergubernamental en cuestiones de seguridad pública en México. Como señalamos la razón de ser del Estado es brindar seguridad e impartir justicia a sus habitantes, lo que conlleva a la creación y modificación de leyes y programas; en el estudio de los últimos capítulos pudimos observar que hay fallas que hacen que el sistema de seguridad no funcione como debiera ser, como lo podemos ver en las siguientes estadísticas:

Informe Estadístico Delictivo en el Distrito Federal, de Enero a Junio de 2011<sup>22</sup>

<b>Estadísticas de enero a junio 2011</b>	<b>Total</b>	<b>Promedio diario</b>
<b>Fuero común</b>	<b>94,373</b>	<b>521 .40</b>
Con violencia	29,865	165.00
Sin violencia	64,508	356.40
Alto impacto social	27,574	152.34
Bajo impacto social	66,799	369.06
<b>Incompetencias*</b>	<b>Total</b>	<b>Promedio diario</b>
Delitos contra la salud	77	0.43
Denuncia de hechos	5,844	32.29
Pérdida de la vida	1 ,153	6.37
Otras incompetencias	1 ,545	8.54
<b>total</b>	<b>8,619</b>	<b>47.62</b>

\*competencia Federal.

<sup>22</sup> La Dirección General de Política y Estadística Criminal, área adscrita directamente a la oficina del C. Procurador de justicia del Distrito Federal, tiene la responsabilidad estratégica de generar la información estadística delictiva que permite elaborar indicadores para la óptima instrumentación de políticas criminales

En base a estas estadísticas<sup>23</sup> y a las utilizadas por la Asociación Civil México Unido contra la Delincuencia, los ciudadanos dicen que 4 de cada 5 ciudadanos consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año en México, más de 1 de cada 4 ciudadanos (27%) dice haber vivido cerca de un delito en los últimos 3 meses, ya sea por haberlo sufrido él o alguien de su familia, 78% de los mexicanos dicen temer ser víctimas de robo a mano armada y 72% a ser víctimas de un secuestro, se mantiene una tendencia a la baja en la propensión a denunciar y a ser testigo de algún crimen, lo que demuestra que las leyes y programas que se están implementando no están teniendo el resultado esperado.

Actualmente nuestra institución máxima en cuestiones de seguridad pública es la Policía Federal<sup>24</sup>, la cual realiza labores de seguridad y vigilancia en todos los estados de la República de manera autónoma, olvidándose de los procedimientos establecidos en el SNSP, no llevando a cabo sus acciones de manera coordinada con los estados o municipios, como lo marca la ley, ellos trabajan de forma independiente no comparten información con los estados ni mucho menos con los municipios para ellos estos son corruptos y no cuentan con la confianza necesaria para contemplarlos en sus operaciones, rompiendo con lo establecido legalmente tanto en la Constitución como en la leyes establecidas por el gobierno central.

El presidente Felipe Calderón Hinojosa, en todos sus discursos referentes a temas de seguridad pública menciona que los cuerpos policiales en todos sus niveles deben trabajar de

---

<sup>23</sup> Resulta difícil establecer las tasas promedio para toda la región debido a la ausencia de indicadores objetivos para medir, por lo regular estas estadísticas son generadas por organizaciones no gubernamentales. (informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009:11)

<sup>24</sup> La cual surgió en 1999, absorbiendo a las policías federales (camino, Aduanas y P.G.R.).

manera conjunta y coordinada para tener mejores resultados para así combatir de manera eficiente a la delincuencia organizada, teniendo como base un proceso sistemático y con apego a las leyes que rigen este país, situación que se pone en duda al momento de implementar los programas, un ejemplo de ello es el SNSP, teniendo su razón de ser en la coordinación de todas las corporaciones policiales, lo cual no se observa ni en lo administrativo (manejo de información) ni en lo operativo de las instituciones federales como la Policía Federal, el Ejército y la Marina con los estados o municipios.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es el operativo denominado por los medios de comunicación “El Michoacanzo”, el cual se llevó a cabo el 26 de mayo de 2009, por el Ejército y la Policía Federal, donde arrestaron a 12 presidentes Municipales, 8 altos funcionarios del Gobierno estatal, 1 Juez, 12 Policías, 2 ex directores de seguridad pública y la persecución de 1 diputado federal electo del Estado de Michoacán, acusados por la Procuraduría General de la República (P.G.R.), de tener vínculos o ser miembros del cártel de la delincuencia organizada conocida como La Familia Michoacana ([reporteromx.wordpress.com/2010](http://reporteromx.wordpress.com/2010)), demostrando con ello que las corporaciones de seguridad pública estatal, municipal y Federales no respeta el marco de las relaciones intergubernamentales establecidas por el SNSP, olvidándose por completo de la coordinación y la homologación de acciones.

En una reunión que convocó en ese entonces el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont, para aclarar la situación que prevalecía en Michoacán, se pudo observar las contradicciones que se tiene desde el ámbito federal al local, ya que a dicha reunión no asistió Genaro García Luna, actual Secretario de Seguridad Pública Federal, con el siguiente argumento “que no podía trabajar con quienes protegían a delinquentes“

(columnas.ejecentral.com.mx/estrictamentepersona, 2010) dejando ver que las fallas se encuentran desde el interior de las instituciones ya que no respetan lo establecido en las normas jurídicas y los programas, lo cual pone en riesgo la credibilidad de las mismas, situación que repercute en los resultados en el combate a la delincuencia.

Como se puede ver el problema de la relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública es porque no se implementa adecuadamente el marco legal ni administrativa ni en su operatividad, en la mayoría de las ocasiones las acciones que se llevan a cabo solo son hechos en base a intereses personales y compromisos obtenidos durante la administración federal con otros gobiernos. Un ejemplo de ello es la iniciativa Mérida<sup>25</sup> y el programa para certificar a las 31 corporaciones policías estatales y a las policías municipales así como a la policía del Distrito Federal, para tener una policía preparada que tenga las siguientes características:

- Homologación de acciones
- Buena preparación (capacitarlos)
- Evaluaciones periódicas por parte de un Centro de Control y Confianza

Lo anterior con el fin de tener una policía que cuente con los recursos necesarios para elevar la eficacia y eficiencia, lo cual lleva a una problemática sería, ya que para poder cumplir con ese programa se debe de contar con los recursos y el personal necesario, situación que ni el mismo gobierno Federal puede hacer, “el gobierno Federal no tiene los elementos necesarios para certificar todas las policías del país” (Olivares, 2011:1), una de las características de la

---

<sup>25</sup>Es un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado y luchar contra ellos. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el ex presidente George Bush el 30 de junio de 2008.

mayoría de los programas en cuestiones de seguridad es que no llevan a cabo un análisis previo, no toman en cuenta las características propias de cada entidad, estos programas solo se crean, se implementa y se espera resultados si no funciona se busca otra alternativa o no se le da continuidad, situación que ha pasado durante muchos años en nuestro país, son programas que no tienen objetivos a largo plazo y dependen de los gobernantes sin importar la sociedad para la cual sirven, son realizados según los intereses de los que nos gobiernan a plazos establecidos según el tiempo que estarán en su cargo público.

Otro aspecto importante que rompe con el tema de coordinación intergubernamental establecido en leyes y programas, es la propuesta del Ejecutivo Federal a favor de la desaparición de la policía municipal, sugiriendo la creación de una policía única, ya que según él estas policías no están preparadas para brindar la seguridad necesaria a los habitantes de cada municipio, argumentando que muchas de las veces están en contubernio con la delincuencia provocando un clima de inseguridad en cada entidad.

Esta situación escaló un conflicto interinstitucional entre los presidentes municipales, los presidentes estatales y el gobierno federal; ni la Confederación Nacional de Seguridad Pública Municipal ni la Conferencia Nacional de Gobernadores, están de acuerdo con la creación de una policía única y la desaparición de las policías municipales ya que se estaría incumpliendo con las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno. La Asociación de Municipios de México menciona que el “gobierno Federal no impulse su desaparición (municipios), mejor que la fortalezca con recursos y capacitación. Y por otro lado impulsar un modelo policial acorde con el tipo de delincuencia que tenemos en cada región del país”, (Olivares, 2011:2), ya que la policía estatal tampoco está preparada para brindar la seguridad

requerida en cuestiones de seguridad municipal debido a que cada región tiene una estructura social y urbana diferente.

A pesar de ser un programa que viene del gobierno federal, el coordinador de los alcaldes electos del Partido Acción Nacional Tito Delfino Cano, señaló “estoy en contra de esta propuesta porque no creo que la policía única sea la solución a los problemas de inseguridad que enfrentan los municipios sobre todo cuando sea controlada directamente por el gobierno estatal” (Proceso, 2011). Este tipo de acciones solo refleja que el gobierno federal no le da la importancia requerida a las policías locales, dando a entender que las corporaciones locales y municipales son parte de la problemática de la inseguridad, este tipo de acciones rompe con el sistema federativo establecido en nuestra carta magna, afectando no sólo al sistema sino también a los programas federales y locales.

Otra de las grandes afectaciones es que la sociedad no es tomada en cuenta en la parte de elaboración de las políticas públicas, quedando fuera de los planes en cuestiones de seguridad, ya que en la actualidad las acciones realizadas por la Policía Federal, el Ejército y la Marina, afecta tanto al mismo sistema como a los derechos humanos de las personas; las corporaciones militares no tienen la preparación que requiere tener un servidor público encargado de hacer cumplir la ley (policía), situación que ha creado más conflictos en zonas de alto riesgo, no siendo la solución sino al contrario creando más inseguridad en las personas, “La percepción de la inseguridad entre la población del país se asentó en diciembre de 2010 respecto de la sensación de riesgo que tenía un año antes, reporto el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)”<sup>26</sup> (Jornada, 2011).

---

<sup>26</sup> Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2011

El INEGI presento los resultados de la encuesta continua sobre percepción de la Seguridad Pública (ECOCEP), la cual detectó que al finalizar el año pasado 60.71 por ciento de la población interrogada considero que la seguridad pública del país empeoro respecto de la que se vivió en diciembre de 2009; 49.25 opinó que se sentía más inseguro que un año antes; 50.29 respondió que el estado de cosas se mantendrá igual que ahora dentro de 12 meses y 41.32 por ciento de los entrevistados dio que se sentía mucho peor que antes al caminar solo por el rumbo que vive (Jornada, 2011), es complicado obtener estadísticas que reflejen la realidad social que vive una entidad como el Distrito Federal ya que no existen debido a que la información que tiene los órganos gubernamentales suelen estar trabajadas y no reflejan lo que en realidad pasa en la entidad, como se puede ver en el siguiente apartado.

### **3.1.1 La falta de información en materia de seguridad pública**

Una de las grandes problemáticas que tiene la coordinación intergubernamental es que el SNSP cuenta con una gran falla en el manejo de información (información asimétrica) en materia de seguridad pública ya que cada estado de la República tiene su propia información y el Gobierno Federal trabaja con otra, lo cual causa un serio conflicto al momento de tener una estadística seria, por lo que el gobierno federal creo el Centro Nacional de Información (CNI) el cual depende del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus inicios fue una “instancia que auxiliaría la labor de intercambio de información entre la policía federal, estatal y municipal” (CNN México, 2011); anteriormente la información que se obtenía en cuestiones de inseguridad en todos los niveles las generaban diferentes dependencias, lo que genero conflictos al momento de querer llevar una estadística objetiva.

El intercambio de información que se obtiene de las diferentes instituciones no solo afectan a las estadísticas si no que de ella se parte para llevar a cabo acciones en contra de la delincuencia (creación de políticas públicas) y para repartir el presupuesto de los estados y municipios. Pero la información que se maneja es por lo general errónea, un ejemplo de lo anterior fue el caso de la estadística en homicidios del año 2011, donde las estadísticas para algunos expertos en la materia están rasuradas así como las cifras de secuestros; estas suelen estar falsificadas y sub-registradas, un ejemplo de ello fue lo que se observó en el estado de Veracruz, “donde el gobierno estatal reporto al SNSP cero plagios, las autoridades federales registraron ocho y la prensa contabilizo 11“(La Jornada, 2011).

La falta de coordinación intergubernamental al momento de manejar información en los tres niveles de gobierno en cuestiones de inseguridad afecta directamente a los presupuestos otorgados a cada entidad, como lo menciona Miguel Carbonell:

*“El investigador nivel tres del Sistema Nacional de Investigaciones detallo que de 2007 a 2009, el presupuesto a la Secretaria de Seguridad Pública Federal se ha incrementado en 50.7% cada año, mientras que a la Procuraduría General de la República (PGR) ha aumentado solo en 7.7%, las consecuencias de ese desequilibrio, dijo, se muestra en las propias estadísticas que da el gobierno federal. Por ejemplo, el cuarto informe de gobierno de Felipe Calderón señala que de 2007 al 30 de junio de 2010, se detuvieron a 113 mil personas relacionadas con el narcotráfico, mientras que la población interna en las cárceles del país solo aumento en 12 mil los reclusos en el mismo lapso. En 2007 estaban presas 212 mil personas y en 2010, 224 mil personas.*

*“¿Dónde están los otros 101 mil delincuentes o narcotraficantes que dice el informe se detuvieron en esos años?” (Reflexiones informativas Oaxaca, 11/03/2011)*

El manejo de información asimétrica trae problemas al sistema, ya que al momento de crear las políticas públicas y compartir las estadísticas se puede ver que en los tres niveles de gobierno manejan información falsificada para no tener consecuencias que afecte al gobierno en turno de los estados y los municipios, para ellos es más importante aparentar tener un estado seguro que serlo, ¿esto por qué? porque lo único que buscan los gobernantes es seguir en el poder de los estados o municipios sin importar las problemáticas sociales, rompiendo con la idea principal del Estado.

El problema real que genera la falta de información, es que sin una base informativa objetiva no se puede combatir a la delincuencia, incrementando la inseguridad en todo el país, esto lo podemos ver en los resultados de las detenciones de la Policía Federal, el Ejército y la Marina, las cuales se han realizado por medio de llamadas anónimas y no por una investigación seria de donde se pueda generar información y cuando es así la información no es otorgada a los otros niveles, si la información sale de un órgano federal este no es compartida con los estados y municipios ya que no son considerados de confianza y si la información no es generada por el gobierno federal ésta no es proporcionada para demostrar que su sistema de seguridad y procuración de justicia es funcional y no entre el gobierno central en su territorio para hacerse cargo de las operaciones policiales como lo hemos visto en los estados del norte del país.

Para poder hacerle frente a la delincuencia en cualquiera de sus niveles es necesario contar con información objetiva, que ayude al buen funcionamiento del SNSP, y no solo se queden en letra muerta, como muchas de las leyes de nuestro país, de otra forma nunca se va poder trabajar de manera coordinada para combatir la inseguridad. Luís González Placencia menciona que es importante tener un sistema de acopio de información para tener mejores resultados:

*“Sujeción informática, a través del desarrollo de un sistema de acopio y diseminación de información nacional sobre seguridad pública y de bases nacionales de datos sobre probables responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados, donde se incluye características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, y sobre armamento y personal policial” (2011:95).*

La problemática real que tiene la federación y el Distrito Federal es que no cuentan con una base de información que refleje la realidad de los delitos que se cometen en los dos niveles de gobierno, ya que las estadísticas con las que se trabajan son erróneas y no reflejan lo que verdaderamente se vive, lo cual no es funcional al sistema; ya que no permite que se realicen de manera adecuada la implementación de operativos en contra de la delincuencia, un ejemplo de ello son los operativos realizados en contra de la piratería en una de las zonas más conflictivas de la ciudad conocido como “Tepito”, donde las instituciones federales como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), no comparte información con las autoridades locales por el temor de que allá fuga de información y no se logre buenos resultados.

Pero para poder hablar de mejorar los resultados de la políticas públicas, es necesario que se tome en cuenta las cifras duras reales no nada más las que aparecen en las incidencias delictivas, ya que estas no reflejan la realidad de las entidades, como lo demuestra la Encuesta Nacional de Víctimas y Percepción sobre Seguridad Pública, la cual encontró una “cifra negra, que 92 por ciento de los delitos perpetrados no fue denunciado a las autoridades por desconfianza o por que los afectados lo consideran inútil” (La Jornada, 2011).

El intercambio de información es necesario para poder combatir a la delincuencia ya que actualmente se habla de una delincuencia que se encuentra organizada y se desenvuelve en todos los estados de la república como lo podemos ver actualmente con organizaciones delincuenciales como son la Familia y los Zetas, entre otras, las cuales operan en todo el país, lo cual hace necesario un buen manejo de información siendo la base para combatir a estas organizaciones así como a la delincuencia desorganizada (que ha ido en incremento), no solo se debe de tener la información también se debe de compartir entre los dos niveles de gobierno para poder homologar las acciones y obtener mejores resultados en el combate a la delincuencia.

### **3.2 La homologación jurídica y programática en cuestiones de seguridad pública**

En el caso del Distrito Federal y la federación el problema de la coordinación intergubernamental va más allá de las leyes y las políticas públicas; como ya se había mencionado anteriormente cuenta con un tipo de gobierno dual, donde interactúan organismos de gobierno federal y local, aunque el gobierno del D.F. cuente con un marco jurídico para la seguridad pública, establecido por la Asamblea Legislativa del D.F., el Ejecutivo Federal sigue teniendo un amplio ámbito de competencia en estos temas ya que dentro de sus funciones está el crear iniciativas de ley para el caso del D.F. lo que demuestra que tendría que haber una coordinación intergubernamental donde ambas partes sean participativas e incluyentes, situación que crea problemas ya que en las acciones sobre todo en temas de seguridad pública no se llevan a cabo como está establecido.

La realización de operativos por parte de la Policía Federal en la capital son continuos y se llevan a cabo sin la participación de las policías locales por la desconfianza que tienen de las corporaciones del D.F. (aunque estas son catalogadas entre las corporaciones mejor preparadas a nivel nacional), actualmente se ha llevado a cabo ciertos indicios de coordinación, en temas como profesionalización de las policías estatales y federales, ya que la policía preventiva del D.F. está cumpliendo con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece que se debe llevar a cabo la unificación de las corporaciones policiales en un mando único, enviando a elementos de la policía preventiva del D.F. a San Luís Potosí para que sean parte de un curso, que dura seis meses en las instalaciones de la Policía Federal, donde se les

enseña cómo se va a llevar a cabo las acciones en contra de la delincuencia a nivel local y nacional, con el fin de establecer una homologación de acciones entre los niveles de gobierno.

Para algunos funcionarios esto solo demuestra el gran centralismo que quiere ejercer el gobierno federal sobre el D.F. ya que este programa es obligatorio para todas las entidades, inclusive el actual Jefe de Gobierno de la capital está en total desacuerdo ya que para él este tipo de acciones solo demuestra que el gobierno Federal no respeta a las entidades ni a sus instituciones.

Por lo que los gobiernos locales por medio de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), han realizado acciones coordinadas en todos los estados sin tomar en cuenta a la federación, una de estas acciones es el operativo nacional de seguridad implementado el 13 de junio de 2011, denominado “CONAGO-1”, encabezado por Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, llegando al acuerdo entre los gobernadores de los estados de combatir a la delincuencia implementando acciones en coordinación de todas las policías estatales sin tomar en cuenta a la Policía Federal (cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Pública), no llevando a cabo lo establecido en las leyes y en el marco programático establecido por el gobierno central, como lo mencionó el senador Ricardo Monreal, a lo que el jefe de gobierno de la capital menciona “simple y llanamente estamos haciendo lo que es nuestro deber, estamos cumpliendo una responsabilidad, todos los gobiernos estatales” (Jornada, 2011).

Lo que se puede observar en la implementación del operativo realizado por la CONAGO, es que no se está dispuesto a llevar a cabo acciones en coordinación con el gobierno federal, negándose a compartir información que serviría de mucho en la coordinación en todos los

niveles ya que las estadísticas que resultaran del operativo solo se van a poner a disposición de la ciudadanía pero no se menciona si esta se compartirá con el gobierno federal, para posteriormente realizar operativos de manera coordinada entre todos los niveles, según las competencias de cada nivel de gobierno.

El operativo CONAGO-1, muestra fallas en su implementación ya que se supone que se llevaría a cabo en todos los estados del país tomando en cuenta a cada uno de los municipios, según lo mencionado por Marcelo Ebrard, pero en el estado de Guerrero el titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil, Ramón Almonte Borja, informo que solo 35 de los 81 municipios que conforman la entidad se han sumado al operativo, ya que para la CONAGO, existen “lugares donde no confían de la policía municipal” (proceso 2011), situación que demuestra que no existe una buena relación intergubernamental ni siquiera en los niveles más bajos de la estructura administrativa de los gobiernos estatales.

Surgiendo con esto una pregunta importante ¿hasta dónde es posible homologar las políticas públicas en materia de seguridad pública entre la Federación y el Distrito Federal?, en la actualidad existe un marco jurídico y programático que muestra que el Distrito Federal está sujeto a la Federación; pero la Federación no contemplan las características de cada entidad en específico la de la capital de país, no toma en cuenta que las problemáticas de cada entidad son diferentes, no es lo mismo hablar de la delincuencia que tienen los estados del norte a los de la capital. El hecho de no llevar a cabo un estudio correcto para realizar las políticas públicas y los programas, no permite homologar las acciones, por lo que el Distrito Federal ha buscado tener la autonomía jurídica con la que cuenta los estados y poder legislar en la materia de seguridad pública sin depender tanto del Ejecutivo Federal.

### **3.3 La autonomía del D.F.: legislación y políticas públicas**

Como ya se ha mencionado los programas y el mismo marco jurídico están creados desde un ideal centralista<sup>27</sup>, que hace casi improbable homologar las políticas públicas. Así mismo la información que se tiene en materia de inseguridad a nivel local y a nivel federal son diferentes, ya que no se cuenta con un buen sistema de proceso de información para poder compartirla con la Federación ni viceversa, lo cual da pie a que los programas sean hechos con información errónea y no se obtengan los resultados esperados.

La causa que determina que la homologación de acciones no se pueda llevar a cabo es que el gobierno del D.F., no cuenta con las características propias de un estado, dependiendo de la Federación; el ejecutivo local aun teniendo la facultad de manejar a sus corporaciones policiales no tiene el poder necesario para llevar a cabo acciones en cuestiones de seguridad sin depender de las leyes y programas federales, ya que el sistema dual del Distrito Federal hace que el Jefe de Gobierno comparta la facultad sobre todo en marco jurídico y políticas públicas en cuestiones de seguridad y procuración de justicia con el ejecutivo federal, chocando los objetivos de las dos partes que se hacen cargo de la seguridad pública en el D.F.

En abril del 2002, el Senado de la República de la LVIII Legislatura, publicó un boletín informativo denominado “La autonomía política y económica del Distrito Federal”, donde se informa de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados, remitida a su vez por la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal y presentada ante el pleno de la Cámara de Senadores el día 15 de diciembre del 2001, en donde se planteó aspectos de nuestro sistema

---

<sup>27</sup> Se sabe que el marco jurídico nacional el ideal es tener un gobierno descentralizado.

federal y representativo: haciéndose la siguiente pregunta ¿Cómo garantizar la autonomía política y económica de una entidad que significa la sede de los poderes federales y no es un estado propiamente dicho?, proponiendo llevar a cabo las reformas a los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111, 122 de la CPEUM.

*“Artículo 73. Propone modificar dicho artículo, a fin de suprimir la parte conducente del texto en relación con la facultad del Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito federal y la obligación del Presidente de la República para rendir al propio congreso los informes correspondientes al ejercicio de dicha deuda.*

*El sentido de esta reforma obedece a la decisión de facultar a la Asamblea para aprobar el endeudamiento público del gobierno local y las entidades de su sector público, y revisar el ejercicio de los recursos provenientes del mismo, con ello se pretende dotar a los órganos del gobierno del Distrito Federal de la autonomía financiera necesaria para hacer frente a las necesidades de inversión y, por lo tanto, a los requerimientos de financiamiento.*

*Artículo 76 La modificación plantea elevar el quórum exigido para la remoción del Jefe de Gobierno por el Senado de la República a dos terceras partes de los miembros de dicha cámara y dejar asentado que dicha facultad solo le corresponde al Senado y no, como lo indica la previsión vigente, a la comisión permanente durante los recesos de aquel. Así como someter el ejercicio de esta facultad a una legislación secundaria que deberá expedir el Congreso de la Unión.*

*Artículo 89 Se modifica el artículo aludiendo que deja de ser facultad del Ejecutivo Federal conceder el indulto a los reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común para que, de acuerdo con el Estatuto Constitucional que*

*expida la Asamblea, esta atribución corresponda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ello Obedece a la facultad que se le otorgó a la Asamblea de legislar en materia penal y entro en vigor a partir de enero de 1999.*

*Artículos, 108, 109, 110 y 111: El proyecto de reformas que se plantea a los artículos permitirá instaurar un régimen de responsabilidades locales para servidores públicos en el Distrito Federal. Planteando para ello un nuevo sistema de distribución de competencias entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa para conocer y resolver sobre Juicio Político y declaratoria de procedencia de servidores públicos del Distrito Federal. Asimismo, conforme al texto que se propone modificar, permitirá también que dicha Asamblea expida una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*Artículo 122: El proyecto de reformas que se presenta, modifica de forma integral el artículo, en los siguientes términos:*

*El primer y segundo párrafos establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior: su gobierno estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local.*

*Una de las modificaciones de trascendencia que se plantea, es variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo y la Asamblea Legislativa. De tal forma que ahora corresponde a la Asamblea legislar en todo lo referente al Distrito Federal, Salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. Este sistema de distribución de competencias con respecto a las facultades del congreso tiene fundamentalmente relevancia al disponer que el Congreso dicte disposiciones que aseguren el ejercicio de las funciones de los Poderes de la Unión en el Distrito Federal.*

*Las nueva disposición para el caso de remoción del Jefe de Gobierno, independientemente del momento en que ésta ocurriente, se nombraría un sustituto*

*que habría de concluir el periodo, si la remoción se verifica durante los dos primeros años del periodo del gobierno, el Senado nombraría a un interino; y si ha transcurrido más tiempo designaría a un Jefe de Gobierno sustituto.*

*Se prevé la existencia de un ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamara Estatuto Constitucional del Distrito Federal, que sustituiría al vigente y en el que se establece un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad.*

*Respecto al Ministerio Público, se introducen cambios estructurales, el texto vigente es decir, el Estatuto de Gobierno, determina la forma en que será nombrado el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al efecto prevé, que dicho funcionario será nombrado y removido por el Jefe de Gobierno, con la aprobación del Presidente de la República. Ahora se propone, en cambio, que dicho servidor público será nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa en los términos que establezca el Estatuto Constitucional. El proyecto no considera necesario el acuerdo del Presidente de la República en el nombramiento del Procurador, en virtud de que la regulación misma de la institución del Ministerio Público que aquel debe presidir, corresponderá ahora a la Asamblea Legislativa y no al Congreso de la Unión; y en esa lógica, el nombramiento se estima que debe de estar en la esfera de atribuciones de los órganos locales” (Boletín informativo, 2002).*

Lo que se busca con esta iniciativa es que el gobierno del D.F., deje de tener facultades concurrentes con el gobierno Federal, ya que a pesar de ser la Capital de la República, es necesario que sea considerado como un estado más y que cuente con una legislación interna (Estatuto Constitucional) que proteja los intereses de los ciudadanos y del gobierno de la entidad, lo que se intenta es tener autonomía en aspectos políticos y económicos, para no

depender del visto bueno del Presidente de la República sobre todo en aspectos de seguridad pública y procuración de Justicia interna, es necesario que haya modificaciones en las políticas públicas, conforme las propuestas del gobierno local.

Uno de los mayores problemas que se tiene en el D.F. es que las leyes locales dependen casi en su totalidad de la Federación, un ejemplo es la iniciativa de Ley de Seguridad Pública para la Ciudad de México, que presentó el Ejecutivo Federal donde busca adecuar el marco jurídico local a la LGSNSP, para establecer la coordinación de la federación, estados y municipios con la capital de la República, planteando un intercambio de información y cooperación en la instrumentación de operativos policíacos así como la certificación de los policías a través de Centros de Control y Confianza. (Notimex, 02/2011)

Iniciativa de Ley de Seguridad Pública para la Ciudad de México:

*“Artículo 7. El Gobierno del Distrito Federal es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las atribuciones y obligaciones que se señalan en la Ley General.*

*El Jefe de Gobierno y los demás servidores públicos competentes participarán en las Instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública en representación del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo establecido por la Ley General.*

*Artículo 8. A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley General, el Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con la Federación, los Estados y los Municipios, en un marco de respeto a sus respectivas atribuciones.*

*Artículo 9. El Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal contará, para su funcionamiento y operación, con las instancias, instrumentos, políticas y servicios*

*previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.*

*Artículo 22. Las Instituciones de Seguridad Pública del Distrito Federal coordinarán, operativa y administrativamente, sus actividades en las siguientes materias:*

*I. Intercambio de información, conforme a lo dispuesto por la Ley General, los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y las demás disposiciones aplicables, así como la presente esta Ley, que facilite tanto el desarrollo de sus actividades como la selección e idoneidad de su personal;*

*II. Cooperación en la instrumentación de operativos policíacos;*

*III. Intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de sus integrantes;*

*IV. Diseño y operación de los mecanismos y lineamientos conforme a los cuales la Policía a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, actuará bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, cuando intervenga en la averiguación o persecución de un delito, y*

*V. Las demás que se determinen en otras leyes o mediante los convenios y bases de coordinación interinstitucional que al efecto se celebren.*

*Artículo 23. Las Instituciones de Seguridad Pública deberán unificar sus equipos y sistemas tecnológicos entre sí, mismos que serán homologados con las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

*Artículo 24. El Jefe de Gobierno, en términos de la Ley General, está facultado para suscribir los siguientes convenios:*

*I. Con la Federación, los Estados, los Municipios o las Delegaciones, convenios de colaboración, acciones policiales conjuntas, apoyo ministerial y pericial o de justicia cívica y cualquier otra acción que permita la adecuada coordinación entre las Instituciones de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

*Será objeto de atención prioritaria la coordinación de acciones con los Estados y Municipios conurbados al Distrito Federal, en el marco de atribuciones que establece la Ley General.*

*II. Con la Federación, los Estados, los Municipios, las Delegaciones y las Instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para homologar los equipos y sistemas tecnológicos empleados para la seguridad pública así como para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de su Red Local correspondiente, con las bases de datos criminalísticas y de personal del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previstas en la Ley General y en la presente Ley;*

*III. Los necesarios para homologar el número y el servicio de llamadas de emergencia así como el servicio de denuncia anónima del Distrito Federal con los establecidos en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para todo el país;*

*IV. De intercambio o suministro de Información para la Seguridad Pública con la Federación, los Estados, los Municipios o la Delegaciones, así como con las Instancias de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y*

*V. Con el Poder Judicial de la Federación o con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con objeto de que suministre información sobre administración de justicia, a efecto de que sea inscrita en la base de datos a que hace referencia la presente Ley.”*

El Jefe de Gobierno de la capital, vio que la propuesta del Ejecutivo Federal tenía un trasfondo político y económico, ya que detrás de la iniciativa de Ley de Seguridad Pública que el Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados, busca intereses diferentes como la intromisión y control sobre la capital, lo cual representa un retroceso político que atenta contra la autonomía de la capital (Milenio Online, febrero de 2010), situación que provoca que en el Distrito Federal y la Federación tengan problemas al momento de coordinar el actuar en contra de la inseguridad, ya que los marcos jurídicos del D.F. y del gobierno Federal tienen objetivos contrarios, en la iniciativa de Ley que presento el Ejecutivo se puede ver que tiene tres ejes principales:

- a) *Regular la estructura, organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Pública del D.F. así como su coordinación con la federación, los estados y los municipios.*
- b) *Establecer que los centros de evaluación y control y Confianza que establezcan en el D.F., deberán contar con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación.*
- c) *Señalar que le corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública. Los mandos superiores de la policía del D.F. y de la Policía Judicial del D.F. serán designados por el Secretario de Seguridad Pública del D.F. o por el Procurador General de Justicia del D.F., de según corresponda. Dichos nombramientos serán aprobados por el Presidente de la República. (Iniciativa de ley, “cámara de origen, Cámara de Diputados”, febrero de 2010)*

Esta iniciativa busca que el Ejecutivo Federal tenga mayor control en materia de seguridad pública y el Jefe de Gobierno busca lo contrario. Marcelo Ebrard Casaubon se ha pronunciado por una reforma constitucional para renovar el federalismo y las instituciones, “el jefe de gobierno capitalino consideró evidente que el país requiere un nuevo federalismo, pues a su parecer las actuales instituciones son ya incapaces de responder a las necesidades de la entidad federativa” (Universal, 04/2007).

Para el jefe de gobierno la reforma constitucional que propone tiene como principal objetivo obtener plenos derechos políticos, sin depender de los intereses de la federación, esta búsqueda de la autonomía jurídica genera conflictos en temas de coordinación y homologación de acciones, afectando a los habitantes de la ciudad ya que los dos gobiernos que rigen el D.F. no pueden trabajar de forma conjunta para lograr la gobernanza que todo ciudadano desea.

Las reformas que busca el gobierno del D.F. tiene que ver con un rompimiento de varios años de ser dominio por la federación. Para el constitucionalista Raúl Carranca y Rivas, “el Distrito Federal se encuentra maniatado porque está en condiciones de desigualdad democrática, política y jurídica”, Marcelo Ebrard explico que la Ciudad de México debe contar con los mismos derechos que todos los demás estados de la República, ya que las decisiones que se toman por los órganos legislativos en la capital deben ser respetados; el contar con una constitución y lograr la autonomía propia evitaría poner en tela de juicio decisiones tomadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para proteger derechos de las personas ([noticiasdetuciudad.df.go.mx](http://noticiasdetuciudad.df.go.mx)).

La iniciativa de reforma que ha propuesto el gobierno del D.F. a través del PRD busca que la capital tenga autonomía jurídica en base a una constitución propia, a través de reformar el artículo 122; en febrero de 2011 Alejandro Encinas, entonces coordinador del grupo parlamentario del PRD, encabezó el movimiento de reforma en busca de reconocer la atribución y la competencia de los órganos locales, “Particularmente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para erigirse en congreso constituyente y emitir una constitución para la Ciudad de México, que considere el régimen de gobierno de sede de los poderes federales, en donde se establezca la noción de capitalidad”.

La ALDF en el mes de febrero del 2011 envió al Senado de la República, la propuesta de reforma del artículo 122 constitucional lo cual significaría un cambio importante para el D.F. ya que se podría consolidar que se cuente con jurisdicción propia, con derechos iguales a los que gozan las otras entidades:

*“Esta modificación reduciría las confrontaciones con el gobierno federal, pues dotara al Ejecutivo local de mayores atribuciones como el poder de nombrar y remover a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública, y procuraduría del D.F., y fijará el nivel de deuda pública; mientras que la ALDF podrá legislar en todas las materias no asignadas de manera expresa a la Federación” (El economista Agosto de 2010).*

La modificación del artículo 122 daría al Jefe de Gobierno la autonomía requerida para que este pueda legislar en temas de seguridad pública y endeudamiento interno, teniendo toda la responsabilidad de llevar a cabo la administración conforme lo tipificado por la ALDF. Como ya se ha mencionado estamos dentro una federación y no se puede deslindar de la misma, pero sería un paso importante para ser considerado como un estado, con facultades bien definidas por el ejecutivo local quien sería el único responsable de las acciones en temas de seguridad pública, teniendo la obligación de responder a las necesidades de la ciudadanía de la capital, sin confrontarse con los intereses de la Federación.

¿Qué tiene que ver la autonomía jurídica con el problema de inseguridad?, la inseguridad del Distrito Federal es diferente a la de los estados ya que el área geográfica y la infraestructura de la ciudad no se puede comparar con ningún estado de la República. Actualmente los límites de la Zona Metropolitana con los del Distrito Federal ya no son visibles debido a que la zona metropolitana de la ciudad ha aumentado, siendo una de las ciudades más pobladas a nivel mundial, la diversidad de culturas es inmensa, lo que provoca que los problemas de inseguridad sean cada vez mayores, ya que gracias a la explosión demográfica y la falta de oportunidades (empleo) han provocado que la delincuencia organizada y la no organizada se incrementen.

Al Distrito Federal le urge llevar a cabo acciones en contra de la delincuencia en base a sus propias leyes y programas, sin depender jurídicamente de la federación ya que aunque estamos en un sistema federativo es necesario que el Jefe de Gobierno pueda trabajar en base a su propio marco jurídico; como se ha venido viendo en el desarrollo de este trabajo las acciones en contra de la delincuencia están basadas en los programas y en las leyes federales, las cuales no contemplan características propias de cada entidad, siendo obsoletas para las entidades de la República, sobre todo para grandes ciudades como lo es el Distrito Federal, lo cual provoca que el problema de inseguridad no termine.

### **3.3 Recapitulación**

A pesar de estar tipificado en las leyes tanto nacionales como locales el tema de la coordinación intergubernamental, en la realidad esto no se lleva a cabo en ninguno de los niveles, debido a dos principales problemáticas una la gran desconfianza que existe entre todos los niveles de gobierno y la otra el mal manejo de información que se tiene en temas de inseguridad, lo cual repercute al momento de realizar leyes y política públicas, aunado a que la mayoría de las acciones tienen que ver con intereses políticos y no sociales, dejando a un lado el objetivo principal del Estado, el bien común.

Es importante recalcar que la coordinación intergubernamental es fundamental sobre todo en una ciudad tan distinta de los estados de la República, el gobierno Federal no puede llevar a cabo acciones en el combate a la delincuencia sin la información necesaria, la cual lleva a una mejor implementación de las políticas, aunque esta información no refleje la realidad de la

situación social, es importante tomarla en cuenta ya que se ha visto que los operativos llevados a cabo sin consultar a los gobiernos locales no han dado los resultados requeridos inclusive se han visto fallas irremediables, el hecho de que la capital tenga facultades concurrentes no quiere decir que la Federación no tome en cuenta la legislación local, al contrario debería ser la fuente primordial de coordinación para lograr mejores resultados. El principal problema de coordinación entre el gobierno Federal y el gobierno de la Ciudad de México, son los intereses políticos y económicos que cada uno tiene, dejando a un lado el interés y el bienestar social.

El Distrito Federal, como ya se sabe, trabaja mediante un gobierno dual, donde interactúan organismos federales y locales, lo cual provoca conflictos al momento de implementar operativos en contra de la inseguridad ya que las instituciones de la Federación realizan sus operativos sin informar a las autoridades locales, dejando a un lado los principios de coordinación, situación que ha provocado que la Ciudad de México busque ser más independiente en temas de seguridad pública y no depender del Ejecutivo Federal; el Ejecutivo Local ha buscado que los habitantes del D.F. puedan disfrutar de los derechos políticos que los habitantes de cualquier otro estado tiene y así poder enfrentar a la delincuencia de manera eficiente, la cual cuenta con características propias de la Ciudad.

## CONCLUSIONES

La coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública, en todos los niveles de gobierno necesita que se respete las leyes así como los programas. En el caso del Distrito Federal, es fundamental que se le reconozca una mayor autonomía jurídica-política, para que esté en la facultad de atender las necesidades específicas en cuestiones de seguridad pública; es fundamental que el Ejecutivo Federal no tenga tanta injerencia en asuntos de esta materia a nivel local, ya que lo que se busca es que la Ciudad de México tenga la misma base jurídica y política que tienen actualmente los estados de la República, con el fin de tener mejores relaciones intergubernamentales.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debe tener el poder de crear sus propias leyes de seguridad pública sin depender del Congreso de la Unión, ya que los objetivos de ambas partes no son los mismos cuando debería ser así, ya que los dos poderes legislan para una misma entidad; el gobierno central lo que busca es tener un mayor dominio en esta materia y el ejecutivo local lo que busca es tener mayor autonomía jurídica-política para poder implementar las políticas necesarias en pro de los habitantes de la Capital.

Es importante que el Distrito Federal cuente con un marco jurídico que le permita actuar de manera eficiente, es necesario que los órganos locales sean respetados, ya que en una entidad donde hay dos cabezas que pueden influir en la mismo tema (este caso la seguridad pública local), la búsqueda de objetivos no son los mismos dando como resultado fallas en las relaciones intergubernamentales, afectando la SNSP.

El Estado mexicano debe de trabajar en arreglar las fallas que tiene el SNSP, ya que ésta debe respetar la autonomía de cada estado de la República y del Distrito Federal, no importando que sea la base de todo el sistema de seguridad pública, debe olvidarse de la desconfianza que tiene hacia las autoridades locales empezando por los municipios, en lugar de actuar fuera de las leyes no respetando lo mismo que ellos establecieron, debería trabajar más con las instituciones locales brindándoles lo necesario para que cada una de las corporaciones policiales sean eficaces y eficientes para el mantenimiento del Estado de Derecho y así poder llevar mejor las relaciones intergubernamentales.

La problemática de la coordinación intergubernamental se basa en la desconfianza que se tiene en todos los niveles de gobierno para llevar a cabo acciones en contra de la delincuencia (en todos los ámbitos), lo cual no es posible que pase en una federación que tiene leyes y políticas bien establecidas, pero que al momento de actuar estas no son respetadas. Lo primordial es que se trabaje con las necesidades de cada entidad a nivel institución para que estas cuenten con todo el apoyo de la federación, olvidándose de los intereses personales o de la filiación política a la que pertenezca.

Partiendo de la idea de que esta ciudad es la Capital de la República y es donde interactúan los órganos tanto federales como locales, se debería trabajar para tener una buena base de información en temas de inseguridad, que permitiera realizar estudios profundos para la creación de políticas públicas. Esta información debe ser procesada por los dos órdenes de gobierno (de manera coordinada) que interactúan en la Capital con un objetivo único, para así tener instituciones serías, que busquen brindarle seguridad a los ciudadanos.

Uno de los problemas que se tiene para no contar con una buena base de información delincencial, es que las estadísticas del SNSP, no reflejan la problemática real en la que se vive, debido a que la sociedad (en un porcentaje importante) no denuncia gracias a la desconfianza de las instituciones encargadas de impartir justicia, situación que se observa en todos los estados y el Distrito Federal.

Para que se pueda llevar a cabo una buena coordinación intergubernamental, es necesario que los dos órdenes de gobierno trabajen en medio de un clima de confianza, no actuando cada quien por su cuenta, pues ya se ha mencionado la delincuencia actual es una delincuencia global, por lo que las dependencias deben trabajar de forma cooperativa y coordinada para poder tener resultados positivos. El gobierno federal no debe actuar de manera aislada en territorios que ni siquiera sabe cuáles son sus características territoriales y sociales, debe actuar con plena confianza de las instituciones en los tres niveles de gobierno.

No solo se debe de trabajar en cuestiones de coordinación y de manejo de información también se debe actuar con las instituciones policiales en ambos niveles de gobierno, buscando una mejor preparación tal como lo mencionan los programas de seguridad pública: cursos de profesionalización conforme las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno y de sus áreas (operativas, investigación, etc.), establecer un buen filtro de selección de los elementos que se harán cargo de hacer cumplir las leyes, mediante centros de control de confianza, proporcionar a los elementos una mejora laboral donde puedan desarrollarse profesionalmente y personalmente, para que no vean algún otro interés que no sea el de llevar a cabo su trabajo para beneficio de la sociedad. Estos filtros no sólo debe llevarse a cabo en los niveles medios y

bajos de las instituciones debe llevarse a cabo a niveles altos ya que son instituciones verticales donde las ordenes viene de lo más alto de estas corporaciones y es necesario que los que ocupan estos puestos estén preparados y se tenga control de su desarrollo tanto laboral como profesional, para el buen funcionamiento institucional.

Es indispensable que el sistema de inteligencia que se tiene tanto a nivel federal como local trabaje de manera conjunta para que la información pueda ser procesada y utilizada en la implementación de los operativos en el combate a la delincuencia, ya que si la información no se comparte no sirve para llevar a cabo buenas acciones en contra de la delincuencia.

Es importante señalar que el problema de inseguridad que actualmente invade toda la República, no sólo tiene que ver con delincuencia organizada, también tiene que ver con la falta de oportunidades de desarrollo que ofrece el Estado mexicano. Estos problemas pueden ser sociales, culturales y económicos; las instituciones de seguridad pública no tiene en sus manos el poder de brindar estas oportunidades dejando fuera de su alcance el lograr hacer algo más allá de implementar sus políticas públicas de manera correcta, en pro de una sociedad dañada por el temor que provoca vivir en un estado de inseguridad.

Como conclusión puedo decir que se debe de trabajar en los siguientes temas de coordinación intergubernamental entre el Distrito Federal y la Federación:

➤ **Manejo de Información objetiva**

Que los encargados de realizar las estadísticas no sólo se queden con la información que sale de las instituciones encargadas de la seguridad, como es el índice delictivo y las denuncias de los ciudadanos en los Ministerios Públicos, es decir, que se registre la información delictiva en base a la realidad que vive cada entidad, ¿cómo realizarlo? haciendo trabajo de campo, ya que como se mencionó la ciudadanía tiene tanta desconfianza en sus instituciones que a pesar de vivir en un estado de inseguridad y que han vivido todo tipo de delitos, no denuncian y estos hechos no se registran, trayendo como consecuencia que los datos con los que se trabajan afecten las políticas públicas y a todo el sistema. Esta información se debe compartir entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en la capital, para poder homologar las políticas públicas con el fin de lograr que el sistema funcione de manera adecuada.

➤ **Búsqueda de un sólo objetivo en el combate a la inseguridad en el caso del Distrito Federal.**

El Distrito Federal y la Federación tienen facultades duales y concurrente, por lo que es necesario que los dos niveles de gobierno realicen sus iniciativas de leyes y programas en base de un objetivo específico donde las dos partes trabajen de manera coordinada y cooperativamente, olvidándose de ideales partidistas y de intereses que únicamente afectan al propio sistema de seguridad pública local y nacional.

➤ **Creación de Políticas Públicas que integren a distintos sectores sociales**

Es necesario que al momento de crear políticas públicas en esta materia, se tome en cuenta la opinión de la sociedad, ya que ellos son los que sufren los resultados de las acciones gubernamentales y son los que realmente saben cómo está la problemática de inseguridad en la entidad, se necesita que todos los actores sociales participen con ideas que permita la creación de políticas públicas funcionales en base a lo real, para así aprovechar los recursos humanos y económicos que se destinaran a la implementación de dichas políticas.

➤ **Brindarle al Distrito Federal la autonomía jurídica necesaria**

El Distrito Federal está subordinado en cuestiones de seguridad pública a la federación, teniendo ésta la facultad de proponer y aprobar iniciativas de ley en cuestiones de seguridad pública de la capital, sin importarle que el gobierno local tenga órganos propios para legislar en cualquier materia, por lo que es necesario que la Asamblea Legislativa tenga la facultad de crear sus propias leyes vía propuestas del ejecutivo local sin depender del Presidente o del Congreso de la Unión, por lo que se debería buscar una reforma constitucional que de esa autonomía jurídica a la Capital y que sea tomada en cuenta jurídicamente como cualquier otro estado de la República.

➤ **Profesionalizar a los elementos de las corporaciones de seguridad pública en todos los niveles.**

Uno de las problemáticas que se tiene en la actualidad es que las corporaciones policiacas no cuentan con la preparación necesaria para llevar a cabo sus funciones, la profesionalización de los elementos llevaría a que se tuviera mejores relaciones no solo entre corporaciones si no también con la sociedad, la preparación es la base para que puedan actuar de manera eficaz y eficiente.

➤ **Identificar los principales problemas de inseguridad**

En base a información objetiva, trabajar más allá de la problemática de inseguridad, trabajar desde aspectos tan importante como brindarle oportunidad de desarrollo a la ciudadanía, se debe trabajar en políticas públicas no sólo en cuestiones de seguridad sino en problemáticas sociales, económicos y culturales, ya que la delincuencia empieza desde la falta de oportunidad, marginación y pobreza.

➤ **Respetar las relaciones intergubernamentales en todos los niveles de gobierno**

A pesar de contar con un SNSP y contar con subsistemas bien definidos en las leyes hechas por la Federación y localmente por cada estado, podemos ver que estas no funcionan ni siquiera en los niveles más bajos de la administración que en este caso son los municipios, ya que lo tipificado en esta materia es letra muerta. En los hechos podemos ver que ni los municipios quieren trabajar con el gobierno local ni con la Federación, ni viceversa en todos los niveles, esto debido a los intereses que cada entidad tiene en el terreno político-económico como personal o de grupo. Es momento de olvidar el racionalismo que ha caracterizado a nuestros gobernantes, afectando no exclusivamente al sistema sino a una sociedad para la cual

trabajan; no se debe buscar el interés personal, político o económico. El gobierno tanto local como federal debe trabajar para la sociedad que sirven respetando las relaciones intergubernamentales, para fortalecer al Estado de Derecho el cual ha sido afectado, gracias al aumento de inseguridad con la que actualmente se cuenta en todos los estados, incluyendo el Distrito Federal.

Con esto surge la pregunta ¿Mejorar la coordinación intergubernamental entre la Federación y el D.F., ayudaría a mejorar la seguridad pública?, si, ya que mejorar las relaciones intergubernamentales en el área administrativa u operativa, ayudaría a tener mejores resultados en el combate a la delincuencia, sí se respetara lo establecido tanto en el marco jurídico como en el programático y se implementaran adecuadamente olvidándose de los intereses de los gobernantes, se podrían trabajar en una misma línea de acción, que conlleve a obtener mejores resultados en materia de seguridad pública, las relaciones intergubernamentales tiene como premisa trabajar en un sistema donde cada una de las partes sea funcional para obtener mejores resultados, dentro de este sistema se encuentra la Federación y el D.F., los que podríamos llamar piezas claves dentro del desarrollo del país, que mejor que estos dos niveles de gobierno pudieran trabajar de manera coordinada en pro de la sociedad para la cual están trabajando.

Luchemos por una verdadera autonomía de los municipios por la soberanía de los estados y por la efectiva división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sólo así se podrá establecer a la Federación.

Plan de San Luís

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

Centralismo	En donde la autoridad se concentra en una sola persona, las decisiones emanan de un mismo centro, sin tomar en cuenta las características de las demás entidades, por lo que es un gobierno donde la toma de decisiones se lleva desde un gobierno central único.
Cohesión institucional	Conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente le esta atribuidos
Colaboración	Principios, reglas y mecanismos previstos en las leyes para lograr una cierta integración.
Cooperación	Trabajo en común llevado a cabo en búsqueda de un objetivo, compartido, utilizando métodos comunes.
Coordinación	Puede ser entendida como un título competencial para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos.
Descentralización	Es la transferencia o delegación de autoridad legal y política para plantear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones base, unidades subalternas del gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos.
Dualismo	Formula de distribución de competencia, competencia originarias estados y competencia derivada Gobierno Federal.
Estado	Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración. Es aquel que opera bajo instituciones permanentes, en las cuales se lleva el proceso de toma de decisiones para implementar políticas públicas según las necesidades del país, teniendo como principal característica la obtención del poder, el ejercicio del poder puede ser llevado a cabo en forma voluntaria o bien a la fuerza, sin embargo del modo que sea, supone cierto nivel de subordinación de las personas al Estado.
Estado de Derecho	Sistema jurídico fundado en leyes que debe sujetarse tanto gobernantes como gobernados. Significa que las relaciones entre los individuos y el gobierno así como el desempeño de los servidores públicos están regidas por un marco jurídico que las regula.

Facultades concurrentes	La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas.
Federalismo	Es un sistema en el cuál las funciones del gobierno están repartidas entre el poder central y un grupo de estados asociados, el federalismo es la conformación de las entidades territoriales que gozan de autonomía política, fiscal y administrativa que a su vez comparten poderes con el centro.
Homologación	Acciones en semejanza o igualdad, debido a que hay una característica en común o ejercer la misma función en cuestiones de gobierno.
Información asimétrica	Niveles distintos de información disponible para diversas gentes dentro de una interacción o intercambio económico, en este trabajo se aplica en diferenciación de información en materia de seguridad pública.
Niveles de Gobierno	Son los tres tipos de gobierno que se encuentran tipificados en el marco de la Constitución Política Mexicana (Gobierno Federal, Gobierno Estatal, Gobierno Municipal)
Nuevo federalismo	Tiene como objetivo que todas las entidades federativas puedan llevar a cabo sus acciones a partir de las capacidades de gestión en programas así como políticas públicas, para llevar a cabo acciones de forma autónoma pero sin separarse de la federación.
Organización horizontal	En la organización horizontal el módulo organizativo básico es un flujo de trabajo llevado a cabo por un equipo, implica desarrollar o incentivar un poder de decisión o de participación más o menos igualitario entre los individuos que conforman una organización
Organización vertical	Se da ese nombre a aquella organización en la que la ejecución de funciones se desarrolla independientemente en cada uno de los ramos o sectores de riesgos en que opera la empresa.
Poder	La probabilidad reencontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos, en toda relación autentica de autoridad es esencial al menos un mínimo de voluntad de obediencia
Política Pública	Es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos, implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un numero extenso de actores, mediante sus elementos regulatorios, compulsivos o mediante sus incentivos económicos confían en disparar una serie de decisiones y acciones –un curso de acción colectiva- que se considera contundentemente y eficiente para producir la configuración social deseada.

Relaciones Intergubernamentales	Son los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas
Seguridad Pública	Servicio cuya prestación, debe darse en el marco de respeto a las garantías individuales y que corresponde en forma exclusiva al Estado, teniendo por objeto, mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, así como auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.
Sistema	Es un número de hombres unidos por un interés o un negocio. De ellos algunos son regulares; otros irregulares. Son regulares aquellos en que un hombre o asamblea de hombres queda constituido en representante del número total. Todos los demás son irregulares

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Romero, Miguel, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis, “La hechura de las Políticas”, Porrúa, México, 2007  
“Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”, Porrúa, México, 1993, pp.15-71.
- Alicia Ziccardi, “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pag. 39-111.
- Alvarado Martínez, Israel Y Guillén López, Germán, “El impacto de la inseguridad en el desarrollo socio-económico en México”, el Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” Senado de la República 2008, INACIPE.
- Aranda Orozco, Ana Teresa, “Familia y seguridad pública”, en Peñaloza, Pedro José, “Seguridad Publica, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Porrúa, México 2005.
- Arellano Gault David, “Más allá de la reinención del gobierno”, Porrúa, México 2004.
- Aristóteles, “Política”, México, 2007.
- Azaola, Elena “Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México”, Alter Libros, 2006.
- Beramendi, Justo, Ramón Maiz “Introducción. La segunda generación de análisis institucionales del federalismo”, zona abierta 104/105, 2003, Pág. 1-16.
- Berenstein, Jorge, “El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva Weberiana”, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1982, pp.17-62.
- Bobbio, Norberto y Nicolas Matteucci (eds.) “Diccionario de Política”, México, siglo XXI, 1978.
- Bronislaw Malinowsky en Harmon Michel y Mayer Richard, “Teoría de sistemas: las organizaciones como entidades propositivas en Teoría de la organización para la administración Pública”, FCE, 1999, pp. 196-239.
- Cabrero, Enrique, “Claroscuro del nuevo federalismo mexicano”, Gestión Pública, Vol. VI, número 2, 1997, pag. 329-381.
- Canto Chac, Manuel “Políticas Publicas”, en Léxico de la política, FCE-FLACSO, México 2000.

- Carvajal Contreras, Máximo, “Sistemas de Gobierno en las Grandes Ciudades”, en Distrito Federal, sociedad, gobierno y Justicia, Porrúa/PGJDF, México, 1997.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, organización de los Estados Americanos, 2009, pp. 11-111
- Covarrubias Moreno, Oscar “Apuntes sobre el proceso de Legislación del Federalismo Educativo”, en Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, pp. 87-117.
- Escobedo Miramontes, Eduardo, “Régimen constitucional del Distrito Federal”, en González Fernández José Antonio, “Distrito Federal, Sociedad Gobierno y Justicia” Porrúa, México, 1997, pp.93-112.
- Fernández Guerra, Fabiola, “La participación de organizaciones civiles en el diseño e implementación de políticas” en Wayne Parsons, “Políticas Publicas”, FLACSO, México, 2007, pp. 727-733.
- Fundación cambio XXI, “Seguridad pública y justicia, retos y propuestas”, México, 1994, p. 9.
- García Ramírez, Sergio, “Iniciativa de reforma constitucional en materia penal”, en Peñaloza, Pedro José, “Seguridad Publica, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Porrúa, México 2005.
- Guillen López Tonatiuh, “Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política”, Porrúa, México 1996.
- Harmon Michel y Mayer Richard, “Teoría de sistemas: las organizaciones como entidades propositivas en Teoría de la organización para la administración Pública”, FCE, 1999, pp. 196-239.
- Hiernaux Nicolas Daniel en Garza Gustavo, “La ciudad de México en el fin del segundo milenio, GDF”, Colegio de México, 2000, pag. 707-711.
- Higuera Bernal, Gilberto “La renovación pertinente del Modelo de Seguridad Pública en México”, en Peñaloza, Pedro José, “Seguridad Publica, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Porrúa, México 2005.
- Hobbes, Thomas, “Leviatán”, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

- Macedo De La Concha, Rafael “El futuro de la Seguridad Pública en México”, en Peñaloza, Pedro José, “Seguridad Pública, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Porrúa, México 2005.
- Majone Giandomenico, “Evidencia Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas”, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Majone, G. y Aaron Wildavsky “Implementación con evaluación”, en Pressman y Wildavsky “Implementación. Como Grandes expectativas concebidas en Washigton se frustran en Oakland”, FCE, México 1998.
- Mejia Lira, Jose “La importancia de las redes inter e intragubernamentales”, en Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, pp. 47-63.
- Mendieta Jiménez, Ernesto “Seguridad pública y Seguridad privada”, en Peñaloza, Pedro José, “Seguridad Pública, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Porrúa, México 2005.
- Molinet Jonathan, “Electores, políticos y burócratas: dificultades características en el juego de políticas públicas” en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, año 2, número 3, 1993.
- Platón, “La República”, Madrid, Gredos, 2000.
- Ramos García, José María, “federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas”, en Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, pp. 9-46.
- Revista Nueva Sociedad, González Placencia, Luís “La concepción Sistemática de la Seguridad Pública en México”, México, 2011, pp.87-98.
- Revista Proceso, “Rechaza Coordinador de alcaldes panistas propuesta de policía de mando único”, por Regina Martínez, 26 de agosto de 2011.
- Revista Siempre, entrevista con Azucena Olivares, Presidenta de la asociación de Municipios en México, “La certificación policial tiene tintes electorales” por Moisés Castillo, 29 de mayo de 2011.

- Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, documentación administrativa, 1992, pág. 230-231.
  - Serna de la Garza José María, “El sistema Federal Mexicano, Un análisis Jurídico”, UNAM, México, 2008.
  - Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México”, Porrúa, México, 1983, pp120.
  - Valencia Ramírez Verónica, “La Seguridad Pública como un derecho Humano”, quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos, 2009.
  - Weber, Marx “Economía y Sociedad”, FCE, México, 1972, pp. 5-204
  - “El político y el científico”, UACM, México, 2008.
  - Weyne Parsons, Políticas Públicas, FLACSO, México, 2007.
  - Zermeño Sergio, “La desmodernidad mexicana”, Océano, México, 2005.
  - Ziccardi Alicia, “Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital”, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 39-111.
- “Las reformas al gobierno del Distrito Federal: Avances Logrados y Tareas Pendientes”, en “Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal”, Sinergia, México, 2001, pp.65-95.

## **LEYES**

- Boletín informativo, de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria legislativa, del Senado de la República LVIII Legislatura, abril del 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.
- Decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.
- Iniciativa de ley, “cámara de origen, Cámara de Diputados”, febrero de 2010.
- Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Enero de 2005.

- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1993.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 2009.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de mayo del 2003.
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de La Federación el 6 de Julio de 1984.

## **PROGRAMAS**

- Análisis Comparativo de Programas de Seguridad Pública en Diversas Ciudades del Mundo, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012.
- Programa de Seguridad Pública, Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007-2012 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de enero de 2008, Gobierno del Distrito Federal.
- Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.
- Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, publicado en la Gaceta Oficial el 28 de enero de 2008.

## **HEMEROGRAFÍA**

- Boletín informativo, de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria legislativa, del Senado de la República LVIII Legislatura, abril del 2002
- El economista “Acuerdan Partidos autonomía del DF”, Agosto de 2010
- El universal “Propone Ebrard autonomía para el DF”, abril de 2007
- El Universal, 8 de febrero de 2011.

- Notimex, “urge al PAN discutir Ley de Seguridad Pública”, febrero de 2011.
- Periódico la Jornada “El índice que mide la opinión ciudadana sobre la seguridad pública se situó en 96.2 puntos frente a los 97.4 de hace un año, debido a la caída de tres de sus cinco componentes”, 11 de enero de 2011
- Periódico la Jornada “Difícil y delicado, el problema de inseguridad en México: ONU”, 12 de enero de 2011.
- Periódico La Jornada, “con Calderón, se dispara la industria del secuestro”, la redacción, 03 de febrero 2011
- Periódico la Jornada, “La disputa es por el control de territorios y no se sabe cuánto durará, sostiene Mazzitelli”, 12 de enero de 2011, p. 5.
- Reflexiones informativas Oaxaca “Inseguridad pública en México, un fracaso social: Miguel Carbonell” por Juan Carlos Zavala, 11 de Marzo de 2011.

## **MESOGRAFÍA**

- CNN México.com
  - “El número de homicidios coloca a México en el sexto lugar mundial: estudio”, 22 de Junio de 2010
  - “Una sola instancia concentrará las estadísticas oficiales sobre seguridad” por Hanako Taniguchi, 27 de Enero de 2011
- <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=eje1>
- [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Programas/28012008\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SSP/Programas/28012008(1).pdf)
- <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/89996/archivo>
- [www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_seguridad\\_publica\\_municipal](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal)
- <http://reporteromx.wordpress.com/2010/10/11/michoacanazo>
- <http://columnas.ejecentral.com.mx/estrictamentepersonal/2010/10/01/secretos-del-michoacanazo>
- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/06/14/104258922-logra-operativo-de-conago-294-201cdetenciones-relevantes201d/?searchterm=conago>

- <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/92347>
- Milenio Online, “Ley de Seguridad de Calderón busca controlar al DF: Ebrard”, febrero de 2010
- <http://reporteromx.wordpress.com/2010/10/11/michoacanazo>
- <http://columnas.ejecentral.com.mx/estrictamentepersonal/2010/10/01/secretos-del-michoacanazo/>
- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/06/14/104258922-logra-operativo-de-conago-294-201cdetenciones-relevantes201d/?searchterm=conago>
- [www.noticiasdetuciudad.df.go.mx](http://www.noticiasdetuciudad.df.go.mx)
- [www.mexicounidocontraladelincuencia](http://www.mexicounidocontraladelincuencia)