

# LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Servicio público*. II. *Servicio público en el ordenamiento jurídico mexicano*. III. *El servicio de seguridad pública*. IV. *Clasificación del servicio de seguridad pública*. V. *Servicio de seguridad pública del Distrito Federal*. VI. *Comentario final*.

## I. EL SERVICIO PÚBLICO

La noción de servicio público es, sin duda, una de las más controvertidas en el campo del derecho administrativo, de ahí que, como hace notar el profesor italiano Renato Alessi, “las nociones del servicio público son tantas, como autores se han ocupado de él”.<sup>1</sup>

### 1. *Evolución de la noción*

En sus inicios, la idea de servicio público se desarrolla en Francia, más que nada, como una pauta para el reparto de competencias entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos, mediante el estudio y resolución de los casos Rothschild (16 de febrero de 1855), Dekeister, Pelletier, Blanco y Terrier (6 de febrero de 1903).

A lo largo de ese casi medio siglo, la jurisprudencia francesa madura y afina la tesis competencial fundada en la idea del servicio público, sostenida desde el *arrêt* Rothschild, conforme a la cual la responsabilidad del Estado respecto de los daños causados por las personas que emplea en el desempeño del servicio público no es ni general ni absoluta y tiene sus propias reglas jurídicas especiales que varían según las necesidades del servicio y las de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados, razón por la cual dicha responsabilidad no se puede regular por los principios establecidos en el derecho civil para

1 Alessi, Renato, *Le pestazioni rese ai privati*, Milano, Giuffrè Editore, 1956, p 2.

las relaciones de particular a particular, por lo que la autoridad administrativa es la única competente para conocer de lo relativo al servicio público, a la luz de su régimen jurídico especial.

Con base en tales ideas desarrolladas en torno a la noción de servicio público, Georges Teissier elabora toda una teoría de la responsabilidad del Estado, expuesta en su libro *La responsabilité de la puissance publique*, publicado en París en 1906, y más tarde en sus conclusiones formuladas en 1908 para el caso Feutry, en su calidad de comisario de gobierno.

León Duguit, en los albores del presente siglo, habría de retomar las anteriores ideas para sistematizarlas y aprovecharlas en la elaboración de su noción de servicio público, a la que confiere una importancia tal que sustituye, en su esquema, a la noción de soberanía porque, en su opinión, el Estado no es un poder de mando, una soberanía, sino una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes, habida cuenta que el servicio público, piedra fundamental del derecho público, es “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado, y controlado por los gobernantes.”<sup>2</sup>

La noción propuesta por Duguit, elaborada con rigor científico, abre el debate —aún no concluido— en torno a la noción de servicio público, en cuyo desarrollo han participado numerosos autores con variados argumentos, puntos de vista distintos y criterios diferentes.

## 2. *La reducción del tamaño de la noción*

Gastón Jèze redujo la noción del servicio público a toda la actividad desarrollada directa o indirectamente por la administración pública; y Maurice Hauriou, con un gran consenso doctrinario, la restringió más aún, al considerar al servicio público, tan sólo como una parte de la actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública.

## 3. *La clasificación de las actividades del Estado*

Otro factor de reducción de la noción de servicio público fue la diferenciación de las actividades del Estado, aceptada por un amplio sector de la doctrina, conforme a la cual el quehacer estatal se traduce en diversas clases de actividades, entre las cuales José Antonio García-

<sup>2</sup> Duguit, León, *Manual de derecho constitucional* (trad. José G. Acuña), Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, pp. 71 y 73.

Trevijano Fos detecta las funciones públicas, los servicios públicos, las actividades de interés público y las económicas simples.<sup>3</sup>

Las funciones públicas son las actividades esenciales del Estado, ejecutadas en ejercicio de su soberanía: legislar, juzgar, o realizar la defensa militar contra potencias extranjeras, por ejemplo.

Los servicios públicos son aquellos cuyo propósito consiste en satisfacer necesidades de carácter general: energía eléctrica, correo, teléfono, educación, transporte, agua potable, y seguridad pública, para sólo citar algunos de ellos.

Las actividades de interés público son las efectuadas en áreas estratégicas como las relativas a la explotación de hidrocarburos y minerales radiactivos, la generación de energía nuclear, o la fabricación de armamento, entre otras.

Por último, las actividades económicas simples, son las desarrolladas por el Estado ante la ausencia o la insuficiencia de la actividad privada en un área específica.

#### 4. *El criterio orgánico*

Inicialmente, conforme a este criterio, toda la actividad del Estado, y sólo ella, se consideró servicio público. Mas, como la realidad se encargó de acreditar que actividades idénticas eran desempeñadas en unos casos por órganos del Estado y, en otros, por particulares bajo el régimen de concesión, hubo de modificarse el criterio orgánico para considerar al servicio público como toda actividad desarrollada por el Estado, ya de manera directa por medio de sus propios órganos, o bien indirectamente mediante particulares, bajo algún mecanismo de delegación de la prestación del servicio, como el régimen de concesión.

Por tanto, de acuerdo con el rectificado criterio orgánico, el carácter público de un servicio no lo determina su propia calidad objetiva, sino —como señala Errico Presutti— la naturaleza pública del sujeto a quien se le atribuye, aun cuando éste no lo preste directamente, sino por medio de concesionario.<sup>4</sup>

3 García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 a 44.

4 Presutti, Errico, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 3ª ed., Mesina, Casa Editrice Giuseppe Principato, 1931, vol. I, p. 199.

### 5. *El criterio funcional*

Otros autores, como Miguel S. Marienhoff, con un criterio “funcional”, consideraron servicio público a toda actividad destinada a satisfacer una necesidad pública, es decir, una necesidad de carácter general.

Conforme a este criterio —conocido también como objetivo o material—, sostenido por el Consejo de Estado francés, en el *arrêt Caisse primaire Aide et Protection, de 13 de mayo de 1938*,<sup>5</sup> el acento público del servicio lo pone la índole de la necesidad que satisface; de suerte que si la necesidad es pública, por ser de carácter general o colectiva, el servicio también será público, sin importar la calidad pública o privada del órgano o persona a quien se le atribuye la prestación del mismo.

### 6. *El criterio jurídico*

Diversos autores, Enrique Sayagués Laso entre ellos, sostienen con un criterio jurídico que el servicio público debe sujetarse a un régimen de derecho público;<sup>6</sup> en tanto que otros —Carlos García Oviedo, por ejemplo—, estiman que se trata de un régimen jurídico especial, discrepante del derecho privado,<sup>7</sup> por lo cual considero que lo mismo puede ser totalmente público, como en el caso del servicio de tránsito, que, acorde con lo apuntado por Georges Vedel, parcialmente de derecho privado y parcialmente público, como en los llamados servicios públicos industriales y comerciales, lo que de todas maneras significa un régimen exorbitante del derecho privado por estar, cuando menos en parte, fuera de su órbita, cuyo orden y término regular excede con mucho.<sup>8</sup>

### 7. *El criterio legal*

Mas, por encima de los criterios que sustente la doctrina, para algunos autores, encabezados por Gastón Jèze, no hay más servicio público que el creado por la ley; al respecto, Betty Saig de Piccione afirma:

5 Cfr. Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 234.

6 Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 64.

7 García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, E.I.S.A., 1968, t. II, p. 229.

8 Vedel, Georges, *Derecho administrativo* (trad. Juan Rincón Jurado), Madrid, Aguilar, 1980, pp. 698 y 699.

Nos vemos así inducidos a admitir como elemento válido: que su causa eficiente es la voluntad del legislador, ella motiva la creación del servicio público (...) es la ley (en sentido material) quien lo crea y lo suprime.<sup>9</sup>

## 8. *El servicio público propio y el impropio*

El monopolio de la ley para la creación del servicio público no logró una aceptación general en la doctrina; memorable es el debate sostenido sobre este punto entre Gastón Jèze, uno de sus primeros promotores, y León Duguit, uno de los críticos más severos de dicho planteamiento.

En dicho diferendo aparece como propuesta ecléctica la del profesor italiano Arnaldo de Valles, consistente en diferenciar dos categorías: el servicio público en estricto sentido, es decir, el propiamente dicho o, como él lo llama, el *servicio público propio*, cuya noción elabora con un criterio mixto legal, funcional, orgánico y jurídico; y el *servicio público impropio* o impropiamente dicho, cuya noción formula con un criterio mixto que prescinde del criterio legal y del orgánico.

En el esquema de Arnaldo de Valles, se entiende por servicio público propio, o propiamente dicho, el creado por determinación de la ley para satisfacer una necesidad de carácter general, encomendado al Estado o al municipio para atenderlo, bajo un régimen publicístico, directamente por medio de los órganos de la administración pública, o indirectamente mediante particulares a quien se delega su prestación.

*Servicio público impropio*, según De Valles y sus numerosos seguidores, es la actividad no atribuida al Estado ni al municipio, proveniente o derivada de un acto administrativo —autorización, permiso o licencia—, destinada a satisfacer también una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.<sup>10</sup>

## II. SERVICIO PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

El derecho positivo mexicano emplea la locución “servicio público” con diferentes acepciones, como se puede comprobar tanto en la Constitución general de la República y en los textos constitucionales de los estados, como en la legislación federal y en la de las diversas entidades federativas.

9 Saigg de Piccione, Betty, *Concepto jurídico de servicio público*, Buenos Aires, Valleta Ediciones, 1992, pp. 38 y 39.

10 De Valles, Arnaldo, “I servizi pubblici”. *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (bajo la dirección de V. E. Orlando), Milano, 1930, vol. 6, p. 396.

## 1. *En la Constitución general de la República*

Sin explicar ni mucho menos definir ninguno de los significados que le atribuye, nuestra Constitución utiliza la locución “servicio público” con diversos significados: actividad satisfactora de necesidad de carácter general (artículo 3º) actividad personal al servicio del Estado (artículo 5º); empleo o cargo público remunerado (artículo 13); o el impreciso sentido empleado en los artículos 27, fracciones II y VII, 97, 123-A, fracción XVIII, y 132, interpretable lo mismo como actividad estatal, que como organización de medios para desempeño de tareas gubernamentales o logro de fines estatales, o para satisfacción de necesidades de carácter general.

En el sentido de actividad satisfactora de necesidades de carácter general, el artículo 28 constitucional, con criterio legal, confiere al legislador el monopolio de la determinación del servicio público, al disponer en su penúltimo párrafo: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

Previamente, el antepenúltimo párrafo del mismo artículo 28 establece:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Ahora bien, el de seguridad pública es uno de los servicios públicos *propriamente dichos* que la misma Constitución, en la fracción III de su artículo 115, expresamente señala entre los que los municipios tendrán a su cargo, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

## 2. *En la legislación federal*

Tanto el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, como la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Obras Públicas, entre otras, se refieren o se han referido expresamente al “servicio público” sin especificar qué entienden por tal, no obstante lo cual, obviamente le confieren distintos significados.

### 3. En la legislación del Distrito Federal

En su artículo 23, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al servicio público, de la siguiente manera:

Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

## III. EL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una necesidad es de carácter general cuando muchas personas pueden identificar en ella su necesidad individual; porque, como afirma el eminente tratadista argentino Agustín A. Gordillo, la necesidad de carácter general es la “suma apreciable de concordantes necesidades individuales”.<sup>11</sup>

Así, la seguridad pública es la necesidad de carácter general, de proteger a las personas en su integridad física, bienes y derechos; suma de un gran número de necesidades individuales coincidentes, de proteger su propia integridad física y sus propios bienes y derechos.

Por tanto, la satisfacción de la necesidad de carácter general, de seguridad pública, implica la protección de todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas como en sus bienes y en sus derechos, especialmente los derivados del orden público.

11 Gordillo, Agustín A., *Estudios de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1966, pp. 46 y 47. En este sentido, Enrique Silva Cimma sostiene: “Desde luego, no hay diferencia esencial entre necesidades individuales y colectivas. Éstas son la suma de aquéllas. Sin perjuicio de que su generalidad pueda llegar a hacerlas públicas.” *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 67.

La satisfacción de la necesidad de carácter general de seguridad pública se proporciona por medio de la prestación del servicio de seguridad pública, unánimemente considerado por la doctrina y por el derecho positivo, como *servicio público*.

En efecto, el servicio de seguridad pública, de acuerdo con el criterio funcional, cubre el requisito de satisfacer una necesidad de carácter general; conforme al criterio orgánico, llena el requisito de quedar a cargo de órganos estatales o municipales; además, en concordancia con el criterio legal, es una creación de la ley; y, acorde con el criterio jurídico, se sujeta a un régimen de derecho público, por lo cual la seguridad pública, objetiva, subjetiva, formal y materialmente es un servicio público propiamente dicho.

El servicio público de seguridad pública se presta mediante la realización de diversas actividades, entre otras: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros; la de avisos de alarma en casos graves de emergencia; así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros.

#### IV. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

En cuanto a su ubicación en las diversas clasificaciones teóricas de los servicios públicos, el de seguridad pública podemos considerarlo, según dejamos evidenciado, como *propio* en contraposición al *servicio público impropio*; además: simultáneamente *uti universi* y *uti singuli*, de gestión directa, administrativa y financieramente dependiente, básicamente gratuito, esencial por su importancia, exclusivo en cuanto a su prestador, y permanente en lo tocante a su duración.<sup>12</sup>

Por los destinatarios del servicio público, la doctrina los distingue en de *uti universi*, cuando los usuarios no son determinables, por tratarse de un servicio que beneficia a la colectividad en general, como en el caso del alumbrado público; y de *uti singuli*, cuando los usuarios

12 Cfr. Serra Rojas, Andres, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, pp. 120 a 124. Igualmente: Silva Cimma, Enrique, *op. cit.*, *supra* nota 11, t. II, pp. 85 a 88. También: Altamira, Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1971, pp. 470 a 474. Asimismo: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, vol II, pp. 420 a 424.



son individualmente identificables, como acontece en el servicio de transporte, por ejemplo.

Ahora bien, el servicio público de seguridad pública, como dijimos, es simultáneamente de *uti universi* y de *uti singuli*, lo primero por sus actividades que no tienen beneficiarios determinados, tales como las de vigilancia de la vía y de los lugares públicos, las de prevención del delito y de la infracción administrativa, y las de mantenimiento del orden público; el servicio de seguridad pública es de *uti singuli*, dadas sus actividades de persecución del delito, o de rescate y salvamento, en las que son identificables los usuarios del servicio.

En cuanto a la gestión del servicio, se hace la clasificación de servicios públicos en dos grupos: de prestación directa y de prestación indirecta, según estén a cargo o no, de la administración pública. Coinciden la doctrina y el derecho positivo en que la prestación del servicio público de seguridad pública se preste directamente por el Estado o por el municipio, a través de sus cuerpos de seguridad pública, tanto policíacos como de bomberos, de socorro, de rescate y de salvamento.

Prueba de lo anterior, por ejemplo, la encontramos en la legislación española, cuyo texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, establece en su artículo 95.1 que "... los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa".<sup>13</sup>

Coincidimos con Fernando Albi en que la actividad de policía implica *ejercicio de autoridad* porque está destinada a preservar *el bienestar físico y moral de la colectividad* al permitir la pacífica convivencia, a través de la aplicación del ordenamiento jurídico vigente y el empleo de las facultades coactivas previstas en él, bien en forma preventiva, para evitar el desquiciamiento o desorden social, bien de manera correctiva, para perseguir y subsanar —en lo posible— la infracción; porque, la actividad de policía debe significar seguridad física y orden colectivo, protección de personas y bienes.<sup>14</sup>

En teoría se consideran administrativamente dependientes a los servicios públicos atendidos por un órgano de la administración pública centralizada, por lo cual carece de personalidad jurídica propia; y por financieramente dependientes a los prestados fundamentalmente con recursos fiscales. De ahí que el de seguridad pública se clasifique como un servicio público administrativa y financieramente dependiente.

13 Tomado de Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Editorial Civitas, 1992, p. 52.

14 Albi, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Aguilar, 1960, pp. 119 y ss.

A diferencia de los servicios públicos llamados onerosos por cuya prestación se cobra una tasa o cuota, el de seguridad pública se proporciona sin ese requisito, por ser gratuito, salvo en los casos en que se solicita un reforzamiento especial de algunas de sus actividades específicas, como las de vigilancia.

Dentro de la clasificación de los servicios públicos, por razón de su importancia, en esenciales y secundarios, el de seguridad pública se identifica como esencial, por ser indispensable para mantener la convivencia social pacífica y el orden público.

Por otra parte, los servicios públicos pueden prestarse en un régimen de exclusividad o en uno de concurrencia con otros prestadores. Como hemos visto, los que su prestación implica el ejercicio de autoridad, se dan en un régimen de exclusividad, tal es el caso del de seguridad pública.

En contraste con los servicios públicos que satisfacen una necesidad pasajera a cuyo término dejan de prestarse, el de seguridad pública es de carácter permanente, por ser la necesidad de seguridad pública, connatural a la convivencia social del ser humano y, por consiguiente, de índole incesante.

## V. SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La ley de este nombre viene a regular, en el Distrito Federal, un servicio público precisado como tal por el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República, lo cual satisface el requisito doctrinario del criterio legal, en el sentido de que el servicio público debe ser una creación de la ley, pues, en la especie, es la propia ley fundamental la que se encarga de ello.

Los insistentes y generalizados reclamos de los habitantes del Distrito Federal para mejorar significativamente su servicio público de seguridad pública, motivaron a la Cámara de Diputados del Congreso General de la República a llevar a cabo, durante el mes de abril de 1992, una serie de audiencias públicas sobre este asunto.

Apoiado por integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de funcionarios del Departamento del Distrito Federal, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Gobernación, así como de expertos y especialistas en la materia, un grupo de diputados integrado por miembros de todas las fracciones parlamentarias de la referida Cámara, elaboró —a la luz de las propuestas planteadas y de los comentarios recibidos en las referidas au-

diciencias—, una iniciativa de Ley del Servicio de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Dicha iniciativa, presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 17 de junio de 1993, fue turnada a la Comisión del Distrito Federal, con opinión de la Comisión de Justicia. El dictamen correspondiente, previa dispensa de la segunda lectura, fue puesto a discusión, en lo general y en lo particular, en la sesión del día 24 del mismo mes y año.

Tras declararse suficientemente discutido el dictamen en lo general, se pusieron a discusión en lo particular los 23 artículos reservados para tal efecto, hecho lo cual y previa modificación de nueve artículos de los contenidos en el dictamen, se aprobó por 390 votos en lo general y en lo particular.

Con el ánimo de resumir el sentir general de los diputados de la LV Legislatura, acerca de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, uno de los diputados apuntó desde la tribuna:

... es una Ley histórica por varios motivos. Primero porque no existía una Ley en la materia en el Distrito Federal. También es histórica porque es una de las poquísimas leyes que hemos discutido aquí, que han entrado primero a comisiones y han salido de comisiones sin ser iniciativa del Ejecutivo Federal. Ha sido una iniciativa y un dictamen ampliamente discutido. En general podemos decir que es el fruto de una estupenda labor legislativa.<sup>15</sup>

Conforme al dictamen de la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, el proyecto de la ley en análisis constó de 76 artículos —sin incluir seis transitorios—, distribuidos en 15 capítulos, a su vez repartidos en nueve títulos.

En cambio, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, cuya publicación apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 1993, contiene el mismo número de artículos, pero distribuidos en un capítulo y en un título menos de los contenidos en el referido proyecto, porque por error evidente, cuya fe de erratas no se publicó, se omitió incluir —inmediatamente después del rótulo de la Ley—, el encabezado que agrupaba a los artículos del 1º al 10, cuyo texto debió ser, conforme al proyecto respectivo, el siguiente:

15 Abascal Carranza, Salvador, "Palabras pronunciadas en la sesión de la Cámara de Diputados del 24 de junio de 1993, *Diario de Debates*, México, Cámara de Diputados, junio 24, 1993, año II, núm. 23, p. 1819.

## “TÍTULO PRIMERO

### DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO ÚNICO”

##### 1. *El nombre o denominación de la ley*

Al igual que otros ordenamientos jurídicos reguladores de servicios públicos en el Distrito Federal —Reglamento para el Servicio de Limpia, y Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje, entre otros—, la ley cuyo comentario nos ocupa no incluye en su nombre el calificativo de público para el servicio respectivo, como, en cambio, lo hace la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por ejemplo.

##### 2. *Disposiciones generales*

###### a) *Carácter público del servicio de seguridad pública*

Pese a que la ley en análisis, no sólo en su denominación sino también en su articulado, omite calificar expresamente de público al servicio de seguridad pública, indudablemente dicha calificación se encuentra implícita en el contexto de la ley, porque, por ejemplo, al denominar a su noveno y último título “De los servicios privados de seguridad”, entre líneas indica, *a contrario sensu*, que es *público* el servicio de seguridad pública de que se ocupan todos los títulos anteriores de dicha ley, tal y como se establece en el inciso *H* de la fracción III del artículo 115 constitucional.

###### b) *Sujeción a un régimen de derecho público*

Acorde con el criterio jurídico de una parte importante de la doctrina, a que nos referimos en páginas anteriores, conforme al cual el servicio público debe sujetarse a un régimen jurídico público, en su artículo 1º la ley en estudio señala expresamente que es de orden público, o sea exorbitante del derecho privado.

###### c) *Gestión directa del servicio*

La ley de referencia también concuerda con la doctrina que sostiene que los servicios públicos cuya prestación implica ejercicio de autoridad,

deben ser prestados exclusivamente por los órganos de la administración pública, porque, en sus artículos 2º y 4º reserva al Estado su prestación y la encomienda expresamente a dos órganos de la administración pública: el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

*d) Objeto del servicio*

En el ya mencionado artículo 2º, esta ley hace consistir el objeto del servicio de seguridad pública en mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.

*e) Los cuerpos de seguridad pública*

La ley, en las fracciones VI, VII y VIII de su artículo 3º, identifica como cuerpos de seguridad pública a la Policía Judicial del Distrito Federal y a la Policía del Distrito Federal, ésta compuesta, conforme a su artículo 5º, por la policía preventiva y por la policía complementaria, integrada a su vez, la última, por la policía auxiliar, por la policía bancaria e industrial y por “las demás que determine el reglamento correspondiente”, sin que se llegue a aclarar cuál es éste.

Llama la atención que la ley no incluya, dentro de los cuerpos de seguridad pública, al de bomberos, al escuadrón de rescate terrestre y aéreo, al cuerpo médico y paramédico de ambulancias y al demás personal especializado del Departamento del Distrito Federal cuyas actividades fundamentales participan en la satisfacción de la necesidad colectiva de seguridad pública en el Distrito Federal.

Según lo dispuesto por el artículo 7º de esta ley, en consonancia con lo establecido en la fracción VII de la Constitución general de la República, y como se hace notar en la *exposición de motivos* respectiva:

El mando supremo de los cuerpos de seguridad pública le corresponde, como ocurre en las grandes capitales del mundo, al titular del Poder Ejecutivo Federal; siendo nuestra ciudad capital la sede de los poderes federales, debe garantizar a éstos el control de la fuerza pública, solamente así se evitan posibles conflictos que pudieran poner en grave riesgo al pacto federal.<sup>16</sup>

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

### *3. Programa de seguridad pública*

El título segundo de la ley se ocupa en su capítulo único del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, como herramienta de planeación y coordinación de las acciones de los cuerpos de seguridad pública, en el corto, mediano y largo plazo.

El referido programa, cuya elaboración e implementación queda a cargo del Departamento y de la Procuraduría del Distrito Federal, en sus respectivas esferas de competencia, deberá someterse a la aprobación del Ejecutivo federal, dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, con el cual deberá guardar congruencia, y revisarse anualmente.

Asimismo, el referido programa habrá de contener cuando menos: el diagnóstico de la situación que guarda la seguridad pública del Distrito Federal; los objetivos específicos a alcanzar; la estrategia para alcanzarlos; los subprogramas y acciones, así como las metas respectivas, y las unidades administrativas responsables de su ejecución.

### *4. Principios éticos de los cuerpos de seguridad pública*

En el capítulo único de su título tercero, la ley establece los principios éticos de carácter normativo, a los cuales deben ceñir su actuación los cuerpos de seguridad pública, entre los que destacan el cuidar del interés general de la sociedad, el respetar el orden jurídico vigente y, por ende, los derechos humanos, así como el actuar con honradez, prontitud, disciplina y confidencialidad en el desempeño de sus labores, y capacitarse para ello.

### *5. Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública*

Los propósitos del legislador, consistentes en hacer de la satisfacción de la necesidad general de seguridad pública una profesión, y de convertir en profesionales de ella a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, se plasman en el título cuarto de la ley, cuyos tres capítulos ponen el marco jurídico para tal profesionalización por medio de la formación policial, la implantación del sistema de carrera policial, y la incentivación del personal, mediante condecoraciones, estímulos y recompensas.

## 6. *Derechos subjetivos del personal*

El capítulo único del título quinto de la ley se ocupa de los derechos subjetivos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, en los que destacan, aparte de los de carácter laboral y de seguridad social, los de ser sujeto de condecoraciones, estímulos y recompensas; ser asesorados y defendidos jurídicamente, en forma gratuita, por sus respectivas dependencias, cuando, por motivos del servicio, y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento encaminado a imputarles responsabilidad penal o civil; ser atendidos en la institución médica, pública o privada, más cercana al lugar en que se encuentren, en casos de extrema urgencia o gravedad; y ser reclusos en áreas especiales para policías, cuando queden detenidos en prisión preventiva.

## 7. *Régimen disciplinario*

Como atinadamente se hizo notar en la *exposición de motivos* respectiva: “La naturaleza y características propias de una corporación de carácter policiaco justifican que la misma cuente con un régimen disciplinario especial.”<sup>17</sup>

En su título sexto, la ley establece un régimen disciplinario aplicable a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, mediante el cual determina los correctivos disciplinarios (amonestación, arresto y cambio de adscripción) y demás sanciones (suspensión temporal y destitución) previstas para su personal, por incurrir en faltas o infracciones en la propia ley.

El mismo título sexto, dispone la creación de un órgano colegiado denominado Consejo de Honor y Justicia, en cada uno de los cuerpos de seguridad pública; señala sus facultades, así como su forma de integrarse; y regula su actuación. Entre las facultades de dicho Consejo descuellan las de resolver sobre la suspensión y destitución del personal de los cuerpos de seguridad pública, otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas, y resolver los recursos de rectificación que interponga el personal.

La ley se ocupa también, en su título sexto, de la determinación y regulación de los recursos —de rectificación y de revisión—, puestos a disposición del personal, para combatir la indebida imposición de correctivos disciplinarios y demás sanciones que la ley establece.

17 *Ibidem*.

## 8. *Coordinación de la seguridad pública*

En el capítulo único de su título séptimo, la ley dispone la adopción de mecanismos y medidas de coordinación operativa y administrativa, de cooperación en la realización de operativos policiacos, y de intercambio de información y de experiencias (incluidas las de orden académico) de los cuerpos de seguridad pública entre sí y con las autoridades penitenciarias y delegacionales, así como con las autoridades federales, estatales y municipales.

## 9. *Participación vecinal y ciudadana*

Con el evidente propósito del legislador de involucrar a la ciudadanía en la satisfacción de la necesidad general de seguridad pública, en el capítulo único de su título octavo, la ley dispone la creación y organización de sendos comités de seguridad pública en cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, con atribuciones específicas, entre las cuales destacan: la de ser órgano delegacional de consulta en materia de seguridad pública; opinar sobre la elaboración y evaluación del subprograma delegacional de seguridad pública, y verificar que el patrullaje se efectúe en los términos previstos en el subprograma correspondiente.

## 10. *Servicios de seguridad de carácter privado*

Tras de tratar en sus primeros capítulos lo relativo al servicio público de seguridad pública, en su noveno y último título, la ley regula “los servicios privados de seguridad”, los cuales, conforme al artículo 68, sólo podrán prestarse en las modalidades de protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas; transporte y custodia de dinero y valores; e investigaciones realizadas con propósito de recabar y proporcionar informes sobre antecedentes, solvencia, ubicación o actividades de personas.

## 11. *Artículos transitorios*

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal incluye seis artículos transitorios; en el primero establece el término de la *vacatio legis*: al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En su segundo artículo transitorio, la ley concede un plazo para la elaboración y publicación del Programa de Seguridad Pública para el



Distrito Federal: dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la propia ley.

En sus artículos tercero, cuarto y quinto transitorios, la ley señala idéntico plazo al referido en el párrafo anterior: para elaborar el Programa General de Formación Policial para cada corporación; el mismo plazo para que el Departamento y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal expidan las reglas de carácter general, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para implementar las disposiciones de la propia ley; e igual plazo para que el Departamento del Distrito Federal expida el Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial.

Finalmente, en el sexto y último de sus artículos transitorios, se dispone que continúe la vigencia de los ordenamientos de seguridad pública expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la ley, en todo aquello que no se oponga a ella, hasta en tanto las autoridades competentes expidan un nuevo marco normativo.

## VI. COMENTARIO FINAL

Antes de terminar, quisiéramos hacer unos señalamientos finales acerca de la Ley en estudio, a la luz de la doctrina.

### 1. *Caracteres esenciales del servicio público*

De manera casi unánime, la doctrina señala como requisitos esenciales del servicio público, los de: “continuidad, regularidad, igualdad y generalidad”,<sup>18</sup> de los cuales la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal reconoce los tres primeros, y agrega el de permanencia.

#### a) La continuidad

Por definición, el servicio público no debe interrumpirse, es decir, debe tener continuidad. Para Manuel María Díez:

El carácter esencial del servicio público es la continuidad, ya que hace a su propia existencia y ello quiere decir que la prestación no puede interrumpirse ni paralizarse, dado que se ha establecido en beneficio de toda la colectividad.<sup>19</sup>

18 Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1980, t. 2, p. 21.

19 *Ibidem*.

## b) La regularidad

Otro carácter esencial del servicio público viene a ser su regularidad, consistente en su prestación apegada a la regulación contenida en su normativa. Serra Rojas lo explica de esta manera: Regularidad: el servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la Ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.<sup>20</sup>

## c) La igualdad o uniformidad

Un tercer carácter esencial del servicio público es el de su igualdad o uniformidad, consistente en que todos los usuarios tienen derecho a recibir el servicio en igualdad de condiciones, lo cual no impide que en algunos servicios *uti singuli* se ofrezcan diferentes clases o categorías y, por consecuencia, tarifas diferenciadas. Miguel S. Marienhoff señala al respecto:

Pero en situaciones desiguales se justifica una prestación del servicio sujeta a normas o condiciones distintas; así, en Francia, el Consejo de Estado resolvió que a los abonados telefónicos que no querían figurar en la guía respectiva, podía cobrárseles una tarifa mayor que a los que figuraban en la guía, porque aquéllos originaban más trabajo al tener que informar sobre el número de sus teléfonos.<sup>21</sup>

## d) La generalidad

En razón de este otro carácter esencial del servicio público, quienquiera que tenga la necesidad cuya satisfacción proporciona un servicio público dado, tiene derecho a usarlo, siempre y cuando satisfaga los requisitos correspondientes, en caso de que los haya, habida cuenta que, como hace notar Díez: "... el servicio público es para todos y no para determinadas personas."<sup>22</sup>

Hablamos de satisfacer los requisitos correspondientes, cuando los haya, porque en los servicios públicos *uti universi* no se establece ningún requisito para disfrutar o beneficiarse del servicio.

20 Serra Rojas, Andres, *op. cit.*, *supra* nota 12, t. I, p. 109.

21 Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, t. II, p. 77.

22 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 209.

## *2. Presencia de los caracteres esenciales en la especie*

En el caso específico del servicio de seguridad pública del Distrito Federal, se puede comprobar fácilmente que en su prestación están presentes los caracteres esenciales del servicio público, de continuidad, de regularidad, de igualdad o uniformidad y de generalidad, habida cuenta que se presta ininterrumpidamente; con razonable apego a su regulación, contenida principalmente en la propia Ley del servicio, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1993-1994; con tratamiento igual para todas las zonas, barrios y colonias; e indiscriminado para toda la población.

Pese a lo anterior, sería descabido que la ley en análisis precisara la obligación de quienes tienen a su cargo la prestación de dicho servicio, de hacerlo de manera continua, regular, uniforme, general y permanente, y estableciese, asimismo, dispositivos encaminados a tal fin.