

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 10 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
132/2006	<p data-bbox="418 774 1219 819">LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</p> <p data-bbox="386 908 1252 1284">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2006.</p> <p data-bbox="386 1325 1252 1419">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</p>	<p data-bbox="1279 908 1463 1002">3 A 49, 50 y 51</p> <p data-bbox="1287 1042 1463 1088">INCLUSIVE</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
DIEZ DE MARZO DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
MARIANO AZUELA GÜITRÓN
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
JUAN N. SILVA MEZA**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 25, ordinaria, celebrada el jueves seis de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta. Si no hay comentarios, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quedó aprobada el acta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sírvase dar cuenta con el asunto que ya se está discutiendo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Cómo no señor.

CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL No. 132/2006. PROMOVIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE LAS CÁMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JULIO DE 2006.

La ponencia es del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a consideración de los señores ministros este proyecto que lleva ya en buena parte avanzada la discusión. Tiene la palabra el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, deseo compartir con ustedes algunas de las cosas sobre las que estuve reflexionando en estos días acerca del intercambio en el debate del jueves pasado. El ministro Azuela, nos apuntaba muy bien algo que dice la propuesta del proyecto, pero a lo que creo que no se le ha hecho mucha alusión en estos debates: que el objeto de la Ley impugnada está muy delimitado, y no es como pareciera pensarlo la Asamblea, e incluso como parecieran pensarlo quienes aquí se han manifestado en contra del proyecto, que el Congreso de la Unión, esté pretendiendo legislar todo lo relativo a la seguridad privada, la Ley es muy específica, y tiene un ámbito de aplicación delimitado exclusivamente para aquellos casos en que se trate de prestadores de servicios de seguridad privada que incidan con el ejercicio de su

actividad en más de una entidad federativa; Que sean muchas o pocas las empresas que estén en ese supuesto, me parece que es una cuestión de hecho que no incide en la solución constitucional de este caso. Que esto genera una duplicidad o multiplicidad de ordenamientos que deban cumplir tales empresas igual, incluso, para estas mismas inconveniencias que se pueden generar está expedita la posibilidad de coordinación vía convenios como sucede en otras materias. La delimitación precisa del objeto normativo de la Ley impugnada es, creo yo, implícitamente un reconocimiento que hace el propio Congreso de la Unión, a la facultad de las entidades federativas de normar en lo que atañe a su régimen interior, la seguridad privada, normas cuyo ámbito de aplicación por razones obvias, no pueden ir más allá de la propia circunscripción geográfica de la entidad federativa, y por ende, regular la actividad y a los operadores que dentro de ella actúan. Son precisamente esas limitaciones naturales de la legislación estatal, las que dan lugar a que haya un renglón de seguridad privada que sea susceptible de operar descoordinadamente y al margen de una regulación que la aglutine y ordene, y ese margen se verá, precisamente cuando el operador privado de tal actividad la realiza de manera tal que exceda la circunscripción geográfica de una entidad federativa. Este renglón es fundamentalmente normado, si tomamos en cuenta que la realización de esta actividad implica por sí misma, aspectos que no solo son sensibles en el terreno de la seguridad pública, entendida como la seguridad de todos, sino también puede serlo en el terreno de la seguridad nacional y es precisamente el nicho específico de la actividad de seguridad pública que el Congreso de la Unión, al expedir la ley marco repartidora de competencias en materia de seguridad pública, asignó, o si se quiere decir de otra manera, se reservó como competencia a él mismo.

Decía hace unos momentos que veo en esta legislación, un reconocimiento competencial implícito hacia las legislaturas locales estados y Distrito Federal, incluido en materia de seguridad privada, pues no hay otra razón que explique que el objeto de la ley impugnada quede reservado para la actividad que incide en más de un estado y explique la posibilidad de coordinación que se prevé en esta materia entre Federación y entidades federativas de la propia legislación; por eso el caso concreto de la Ley que ahora se impugna, veo sin mérito o fundamento alguno la vinculación que a modo de dolencia viene a plantear la Asamblea Legislativa, la Ley impugnada no le está negando a la Asamblea el normar lo relativo a la seguridad privada en el Distrito Federal, no, su ámbito de aplicación incide en esa geografía, pero ni su objeto, ni su efecto es desplazar al Legislador local en el ejercicio de facultad normativa en lo que concierne al régimen interior del Distrito Federal; la Ley impugnada regula exclusivamente la seguridad privada en función de quien presta ese servicio y sólo para cuando tal prestador realice su actividad incidiendo en más de un orden jurídico estatal, por eso creo que la pregunta del caso, no es tan gruesa como aquí se ha pretendido ver, según desprendo del debate del jueves pasado, la pregunta no es si tiene competencia el Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad privada, es claro que la competencia en términos generales es de los estados por residual y del Distrito Federal por disposición expresa, más bien la pregunta es: si el objeto que norma la Ley impugnada es del que cae dentro de este resorte o no, en función de su propio ámbito personal y material de aplicación, es decir si la Ley impugnada norma o no aspectos de la seguridad privada que caen dentro del ámbito de exclusividad en que esta materia tiene las entidades federativas, creo que la respuesta no es difícil de advertir, basta ver la propia legislación impugnada para advertir sin duda, que su objeto es limitado y que norma el ejercicio de la actividad cuando ésta escapa

a la regulación posible de las legislaturas estatales, volviendo a los cuestionamientos que se nos hacían en el caso, hay que preguntarse: ¿usurpó el Congreso de la Unión con la Ley impugnada una competencia de la Asamblea? francamente no veo cómo siquiera pueda considerarse así el planteamiento cuando el objeto de la Ley claramente señala que regirá para casos que resultan exorbitantes por completo a la facultad de las legislaturas estatales y de la Asamblea Legislativa; cómo puede usurparse — invadirse si se prefiere este término— una facultad que ni siquiera puede lógicamente reclamarse para sí la Asamblea; ¿acaso la Asamblea puede legislar para casos de que la prestación de un servicio excede de la propia órbita del Distrito Federal? Yo veo muy claro que no, tan claro como veo que se generará para esas empresas la duplicidad o multiduplicidad de legislaciones que deben cumplir, por eso, reitero, son inconveniencias de hecho, de facto que en el terreno constitucional no inciden y en lo fáctico son zanjables, por eso insisto no veo mérito en las pretensiones jurídicas que la Asamblea Legislativa hace valer en este juicio.

Visto así el caso, no veo mucho objeto de seguir discutiendo si la seguridad pública y la seguridad privada son dos cosas paralelas o si una es parte de la otra, para mí y como lo dije en la sesión, la seguridad pública es una sola y se entiende en términos gruesos, como la seguridad de todos. Que los servicios necesarios para garantizarla, sean prestados por el Estado, Federación, Estados o Municipios, o que sean prestados por particulares, no cambia mucho el fenómeno. Aquí es donde veo atinada la precisión, o más bien dicho la distinción que creí entender nos hacía el ministro Cossío, en una de sus intervenciones, entre funciones públicas y reparto competencial, insistiéndonos pues, que estábamos frente a un problema exclusivo de competencias, pero no obstante creo que la distinción que nos hace, no impacta de manera importante el

tratamiento que la propuesta de don Genaro Góngora Pimentel nos hace del caso. Así, si concebimos la seguridad pública como una sola, es porque vemos en ella una misma y única función pública, que se desdobra, por supuesto, tanto en los órganos como en la naturaleza de los mismos que en ella participan, y que concurren también en ella, tanto en su operación como en el aspecto normativo; aspectos éstos sí, de orden competencial, en todos los órdenes de gobierno, aun cuando cada uno con diverso objeto y alcance diferenciado. En este orden de ideas, me parece de poca solidez el que se distinga, como han hecho algunos ministros en este debate, entre seguridad pública y privada, como dos cuestiones paralelas, o dos funciones paralelas que no se encuentran, por el sólo hecho de que la Constitución en su texto utilice ambos términos. El argumento literal nunca me ha parecido el mejor, y la distinción conceptual que a partir de él se puede hacer, tampoco; que el proceso legislativo tampoco se haya distinguido entre lo público y lo privado, creo que en nada abona o desmerece que se considere que se trata de una misma función estatal; además de que tampoco soy muy partidario de que nuestra interpretación se oriente de manera tan definitoria con lo que ahí se dijo; sin embargo, creo que este argumento terminológico sólo encuentra asiento en el artículo 122 constitucional, y no más. Me parece que si ellos mismos convienen en que la función pública no es diferenciada, o que si consideramos el sistema de reparto competencial, entre el Congreso y los Órganos Legislativos estatales, residual y expreso, en el caso del Distrito Federal, es fácilmente explicable que en el artículo 122 se haya utilizado expresamente el término de "seguridad privada". No veo cómo la utilización de tal expresión en el artículo 122 se convierta en un deslinde conceptual, que no competencial entre la seguridad privada de la seguridad pública como función del Estado. Pero volviendo a lo anterior, me parece que es muy importante destacar

que nadie aquí ha cuestionado que las entidades federativas no tengan facultad para legislar en materia de seguridad privada, al interior de su propio régimen local. Creo, incluso que el proyecto en ninguna de sus partes lo niega, ni lo considera como argumento para la propuesta de validez que nos hace. En otras palabras, lo que afirman quienes se han manifestado en contra del proyecto, es algo que el proyecto ni siquiera está negando o desconociendo, simplemente, quienes estamos con el proyecto, hemos sostenido que la Ley no invade la competencia del Distrito Federal, ni le usurpa competencia porque su ámbito normativo es otro, distinto al de las leyes locales, y si geográfica o transversalmente tiene una incidencia, no sólo en el Distrito Federal, sino en todos los Estados de la República, ello es porque regula un ámbito de la actividad que los excede, y sólo para cuando los exceda en lo individual; pero además, y fundamental en este caso, la norma impugnada resulta a esa actividad, ejerciendo una función de desarrollo normativo que, a su vez le impone y faculta competencialmente el artículo 52 de la ley marco, ley que se insiste, no es ni fue en su momento impugnada por el Distrito Federal; esto es fundamental en el caso que analizamos, la competencia con la que actúa el Congreso de la Unión al expedir esta Ley, no le viene dada por la norma constitucional expresa, sino por la norma contenida en la ley marco que regula ésta; la función pública en general de la seguridad pública; esta ley marco al regular la seguridad, dota de competencia al Congreso de la Unión para normar a su vez lo relativo a la seguridad privada en un supuesto, en el que imposible no verlo así, los Congresos estatales no tendrían ni podrían siquiera normar.

Esta ley marco o ley general, es la que integraba el bloque de constitucionalidad que se nos proponía sostener y que ya acordamos dejar para otra ocasión. Es una ley general, que según el criterio mayoritario, del que no formé parte, integra la Ley

Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 constitucional; pero es, y por sobre todas las cosas, el fundamento normativo del ordenamiento impugnado en desarrollo y complemento de la repartición constitucional prevista, valga la redundancia, en la propia sede constitucional.

Este fundamento normativo, es el que explica la competencia que ahora se desarrolla en la Ley impugnada, y es uno que se atribuyó en ejercicio de la facultad de realizar el reparto competencial normativo y operativo que hizo la Ley General de la materia, y me parece que no debemos perder de vista, que ese fundamento no es ni fue impugnado en ningún momento por la Asamblea Legislativa, y no podemos nosotros como Tribunal Constitucional, proceder a cuestionarlo si no es objeto de impugnación ante nosotros mismos.

El ministro Cossío, nos sugiere que se invalide; no en suplencia de los objetos impugnados, sino en vía de consecuencia como añadidura de los efectos de esta resolución. Francamente y lo digo con todo respeto, me parece esa es una solución inadmisibles: Primero, porque la posibilidad de invalidar por consecuencia otras normas y actos distintos a los impugnados, se explica en función de precisamente la consecuencia que tuvo lo que se invalida; es gráficamente la invalidación de los puntos jurídicos que dio en su momento lo impugnando, un dominó que cae para derrumbar lo que a su vez, en un momento dado, ello mismo había sostenido.

Hay una lógica de simetría y consecuencial en esta facultad, por lo demás intensamente empoderante, del Tribunal Constitucional de invalidar normas y actos que no fueron materia de impugnación; pero por lo mismo, tan poderosa facultad encuentra un límite duro, que es precisamente el consecuencial. Y no estamos en ese supuesto, porque la propuesta que nos hace el ministro Cossío, no es invalidar una norma consecuencial de la impugnada; no hay una

relación de orden descendente, normativamente hablando a la norma que nos propone invalidemos en vía de efectos, es todo lo contrario; se trata pues, precisamente de la norma vertical ascendente de la impugnada, de la que le da sustento competencial la facultad legislativa que se ejerce y que además es parte de un cuerpo normativo, de esos que denominamos general, al que se atribuye por una lado, y para algunos un carácter, un carácter jerárquicamente superior.

Y al margen de esto último, que por ello se erige en parte del referente normativo de la validez constitucional de la Ley impugnada.

Por esto es que, además de que no comparto la posición que sostiene el ministro Cossío en cuanto a los vicios que él encuentra en esta Ley, me parece que su posición contra el proyecto no supera el diverso y central aspecto de que la competencia con que se expidió esta Legislación, le está dada al Congreso de la Unión por disposición específica de otra norma no impugnada que, además, es parte de la ley marco, bajo la que se ejerce la función estatal de la seguridad pública y que su sugerencia, para superar tan importante obstáculo de invalidar en consecuencia, no es admisible ni entra en el alcance competencial de este Tribunal constitucional.

Si la norma no riñe directamente con el reparto competencial que hace la Constitución en esta materia y si jurídicamente en este juicio resulta: no es invalidable ni analizable la ley marco en que se funda normativamente, cómo invalidar la Ley impugnada. Francamente no veo cómo.

Por lo anterior, me reitero a favor de la propuesta del proyecto con las salvedades que expresé en días pasados acerca del bloque de

constitucionalidad y con algunas reservas menores, que creo no es el caso ahora externar y que en su caso y momento pondría a consideración del Pleno o del ministro ponente.

Pongo a su estimable consideración las anteriores reflexiones.
Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- En la ocasión anterior en que se inició el debate sobre este asunto estuve yo haciendo algunos planteamientos que iban en torno al orden de lo que se iba discutiendo, pero no había yo fijado mi posición en relación con este tema. Después de haber escuchado los interesantes planteamientos que se fueron haciendo, quisiera en estos momentos fijar mi posición.

El problema se da, como normalmente surgen todas las cuestiones jurídicas; hay momentos en que hay necesidades humanas que se satisfacen y no hay ningún conflicto, y el derecho no hace acto de presencia; normalmente la presencia del derecho se va dando cuando de las relaciones humanas se presentan situaciones de conflicto, y el derecho busca establecer lineamientos que den seguridad jurídica en esas relaciones, de lo que derivará cuáles son los derechos; cuáles son las obligaciones de los destinatarios de las normas.

Para nadie pasa inadvertido que uno de los problemas que en esta época tienen mayor impacto, a grado tal que aún estadísticamente hay muchas personas que dicen: que es el gran problema nacional, es el problema de la seguridad; de manera tal que esto hace ver la importancia de este asunto, porque de la decisión de la Corte

derivará que las reglas que establezcamos, en este caso, en cuanto a situaciones competenciales pueden propiciar un régimen de seguridad jurídica en torno a esta temática: un régimen de inseguridad o una situación ambigua en algún aspecto.

Me parece que todos hemos estado de acuerdo en dos puntos relacionados con la seguridad: Uno.- Que la seguridad pública de suyo pertenece en forma concurrente a la Federación, a los estados y a los municipios, y que la Federación tiene la obligación, derivada de un artículo constitucional, de establecer la Ley que coordine la actuación en torno a la seguridad pública de toda la República mexicana, con la participación, obviamente, de los diferentes niveles de gobierno. En eso todos hemos estado de acuerdo y este problema en realidad no se está debatiendo en el asunto.

En segundo lugar, me parece que todos explícita o implícitamente estamos de acuerdo en que cuando se trata de seguridad privada, el Distrito Federal como entidad federativa y de manera expresa, y como facultades, les llaman "residuales", aunque pienso que esto podría implicar un calificativo no adecuado, pero en fin, con base en el principio del federalismo, lo que no está expresamente concedido a la Federación se entiende que lo conservan los estados, y entonces ahí, diríamos cuando se trate de un problema de seguridad privada en una entidad federativa, esto es competencia de la entidad federativa; el Distrito Federal, tiene su propia regulación a los problemas de esta entidad federativa y cada uno de los Estados tiene su regulación de los problemas de esa entidad federativa, pero aquí surge un problema en donde se da propiamente la controversia, que es: cuando empresas de seguridad privada van más allá de cada entidad federativa, y cuando prestan servicios a diferentes entidades federativas, lo cual se establece como en una de sus intervenciones dijo el señor

ministro ponente Góngora Pimentel, pues traslados que se producen de una entidad a otra ¿quién los va a regular?, y ahí es donde surgiría un problema que pienso podría llevar a la inseguridad jurídica, porque quién regularía esas situaciones.

En este fin de semana, es la oportunidad de ver más a fondo estos temas tan debatibles, traté de leer con mucho cuidado y con mucho detenimiento la Constitución, y desde luego me encontré con que el artículo 21 tiene ese párrafo que ya ha sido mencionado que señala: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales, -creo que esto es importante, porque la seguridad privada tiene policías-, la actuación de las instituciones policiales, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”, daría el ejemplo de la seguridad que hay en este edificio, la presta una Institución de Seguridad Privada, es Policía Auxiliar del Distrito Federal, son policías, visten como policías, nos dan apoyo como policías y por lo mismo pues de algún modo, la actuación de las instituciones policiales; cuáles, todas, se regirá por los principios de legalidad eficiencia profesionalismo y honradez; esto lo veo yo complementado por el artículo 73, fracción XXIII, que señala como facultades del Congreso de la Unión, expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal; de acuerdo con estos dispositivos, todo lo relacionada con la seguridad, en principio debiera ser del Estado; no hay de ninguna manera, una manifestación expresa de que algo de seguridad pública pudiera pertenecer a los particulares, pero

precisamente, la importancia de este tema, conduce, a que cuando ya se ve la necesidad de establecer bases de coordinación en materia de seguridad pública y que esto se produce en la Ley de Coordinación que tanto se ha mencionado, ahí empiezan a darse una serie de principios muy importantes, que, pues con riesgo quizás de alargarme más de lo recomendable, pienso que conviene leerlo, dice la exposición de motivos: “la reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra Ley fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, recoge los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno”; dice en otro párrafo: “el nuevo modelo de seguridad pública, habrá de entenderse como una función del Estado, pero no debe ser solamente identificado con el ejercicio de gobierno, sino que busca también involucrar la plena y consciente participación de la sociedad, así no estamos en presencia de un diferente modelo de instrumentos para la seguridad pública, sino de la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública en México.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, recoge la preocupación por la creciente inseguridad en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias, y en no pocas ocasiones les lesionan irreparablemente la integridad física e incluso la vida de muchos mexicanos; cuando estos delitos no se resuelven conforme a la Ley se quebranta seriamente el estado de derecho.

Dice en otra parte: “En la presente iniciativa se comprende una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad, enfrentar

decididamente a la delincuencia y preservar el orden público. Para aplicar dicha estrategia con éxito es necesario administrar de manera ordenada y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan, su referencia son los objetivos de las reformas constitucionales mencionadas y una política nacional que conciba la seguridad pública como una función de servicio de quienes la ejerzan en favor de la sociedad”. –Ya no exclusivamente el Estado, sino de todos los que ejerzan funciones a favor de la sociedad–.

Dice más adelante: “La nueva visión del federalismo surge del reconocimiento y respeto de la autonomía de las comunidades políticas, a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los Estados y la libertad de los Municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. El federalismo, en este sentido, genera las condiciones institucionales para atender de manera específica los problemas que trascienden los ámbitos locales al convertirse en fenómenos nacionales.

Las reformas a los artículos 21 y 73 invocados, devienen en diferentes mandatos. El primero expresa una nueva definición de esa función estatal, manda que las diversas entidades constitucionales se coordinen, lo que implica una concurrencia y coincidencia de competencias, y establece los principios jurídicos y morales de actuación de todos los agentes policíacos del país”.

Más adelante señala lo siguiente: “Los servicios privados de seguridad sin proponer un debate sobre la naturaleza pública e inherente a la actividad estatal de cualquier acción sobre seguridad interior, la iniciativa optó por incluir, a fin de regularlos, a los servicios privados de seguridad como parte de la función de seguridad pública, y determinó que es competencia de las entidades

federativas registrar, y en su caso autorizar, a las personas físicas o morales que presten este tipo de servicio, a excepción de aquéllas que operen en varios Estados, en cuyo caso se requerirá la autorización de la Secretaría de Gobernación.

También se previene la obligación para que estas empresas coadyuven con las autoridades e instituciones policiales en situaciones de urgencia, desastre, o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o Municipios, y para que se sujeten al nuevo régimen de principios sistemáticos y coordinados que se crean para la organización y funcionamiento de las instituciones policiales. –Ahí está, tercera ocasión que se habla de instituciones policiales a partir del texto constitucional–, para este efecto las instancias de coordinación promoverán que las normas que regulen dichas empresas establezcan requisitos y condiciones para la prestación del servicio, para su supervisión y los procedimientos para aplicar sanciones, particularmente tales corporaciones deberán aportar los datos para el registro de su personal y equipo, y proporcionar toda la información necesaria al Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

“La concepción y el contenido de la ley trata de cumplir de esta manera con disposiciones constitucionales sin invadir las atribuciones y competencias de las entidades y de los Municipios; éstos últimos se incorporarán al sistema nacional y les quedará la responsabilidad de inducir en sus respectivas esferas jurídicas la creación y aplicación de normas que hagan compatible toda la actuación y funcionamiento de sus corporaciones de policías y de sus instituciones locales para conseguir los objetivos principales de la coordinación, que son la colaboración sistemática con los instrumentos descritos; la organización homologa de todas las instituciones policiales del territorio nacional y la operación conjunta

de policías y acciones que realicen en los hechos la función de la seguridad pública”. Todo está incluida en seguridad pública.

La Ley que se cuestiona, la Ley Federal de Seguridad Privada en su proceso legislativo da elementos muy interesantes, parto de unas cifras de las cuales deduzco la importancia de lo que estamos viendo, según información de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal, en el país existen alrededor de nueve mil empresas dedicadas a vender servicios de seguridad, de las cuales sólo se encuentran registradas doscientas sesenta aproximadamente, lo cual nos da una idea de la falta de control que actualmente existe en este sector; si damos carácter rígido a los números doscientas sesenta registradas dejan ocho mil setecientos cuarenta fuera de control.

Leo algunos aspectos que me parecen de relevancia de esta Ley: “La seguridad es una condición humana básica que permite la supervivencia del hombre y a la cual en términos de una necesidad por satisfacer, cada cultura ha respondido generando mecanismos institucionales para salvaguardarla. Representa uno de los pilares básicos de la convivencia y su garantía constituye una actividad esencial de la existencia misma del Estado. El monopolio de la seguridad pública en manos del Estado ha tenido que ceder espacios a personas de carácter privado para satisfacer las demandas de las sociedades modernas en la materia, -en qué materia, en la materia de seguridad pública-, la seguridad de las personas debe permanecer como una de las principales funciones del Estado, por lo que se deben buscar mecanismos adecuados para integrar la seguridad privada a la regulación que corresponde al Estado.

De ahí la importancia que tiene el hecho de que la seguridad privada se encuentre normada adecuadamente dentro de un marco jurídico que garantice a quienes la presten lo hagan con responsabilidad, honradez, profesionalismo y calidad. Estos servicios deben de ser considerados complementarios y subordinados respecto de los de seguridad pública, por lo que es necesario crear un marco jurídico que establezca una serie de controles y que permita la intervención de la autoridad respecto a la participación de los particulares”.

“En México, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, considera a los servicios privados de seguridad como auxiliares a la función de seguridad pública; países como el Reino Unido, Bélgica, Francia, Italia, España, Brasil, Argentina, entre otros, han aprobado recientemente nuevas leyes o modificado su legislación para incluir la seguridad privada dentro de la seguridad que el Estado debe brindar a los ciudadanos.

México es uno de los países a nivel mundial con mayores índices de inseguridad, por lo que no puede quedarse atrás en la búsqueda de mecanismos que garanticen una mayor y mejor seguridad, siendo este tema uno de los de mayor preocupación de nuestra sociedad.

Ante dicho crecimiento de la criminalidad en nuestro país y de la incapacidad de las autoridades de brindar seguridad a las personas, los servicios de seguridad privada han proliferado en los últimos años sin contar con una regulación jurídica adecuada que obligue a los prestadores de servicio a cumplir con estándares mínimos de calidad, seguridad, capacitación, reclutamiento entre otros aspectos importantes lo que ha generado abusos y actuaciones irregulares.

Tal situación hace indispensable que las autoridades tengan la capacidad de ejercer un control efectivo sobre las empresas o corporaciones de seguridad privadas y obligarlos a que cumplan con los requisitos y condiciones que por un lado aseguren un servicio adecuado a los contratantes y que por otro no representen un peligro para la sociedad”.

Con base en todos estos aspectos que obviamente se ven reafirmados dentro de los procesos legislativos correspondientes a mí me parece que esta Ley responde exactamente al esquema, viene a llenar un vacío que de otra manera propiciaría que cuando una de estas empresas no esté prestando servicio a una sola entidad federativa, tanto para ella, como para los beneficiarios de ese sistema, se creen situaciones de inseguridad jurídica.

Primero, estarían sujetas a las legislaciones de cada una de las entidades federativas que pueden establecer obviamente situaciones diversas y la misma institución que prestaría los mismos servicios de seguridad privada, estaría subordinada a órdenes jurídicos diversos con lo que se produciría una gran dispersión.

Ninguno de los Estados tiene facultades para legislar en relación con lo que sucede en todo el país, esto es propio del Congreso de la Unión y en consecuencia, esa ley nacional que respeta la soberanía de los Estados que de ninguna manera tendrá aplicación, porque si vemos la Ley desde su primer artículo está señalando que es exclusivamente para los casos de empresas que presten sus servicios a dos o más entidades federativas.

Entonces empresas que se dan en un Estado, que a ese Estado es al único que sirven están reguladas por la Legislación de esa entidad federativas; empresas que están en varias entidades se

presenta la Ley que está siendo cuestionada y problemas generales de coordinación en materia de seguridad pública son regulados por la ley primeramente citada.

Entonces para mí está todo perfectamente concatenado y deriva de una disposición constitucional que naturalmente no dice las cosas como las estamos diciendo por qué, porque el Legislador no se va a plantear problemas que no han surgido sino que a través de la interpretación vemos que la seguridad pública se ve en la necesidad de tener una apertura a una seguridad proporcionada por organismos privados pero que forma parte de la seguridad pública, que es auxiliar de la seguridad pública y que lo deseable incluso sería que hubiera tan eficiente sistema del Estado que hiciera innecesaria la participación de particulares en esta materia, pero mientras esto está siendo una realidad social y conecto con el principio de mi exposición es necesario regularlo jurídicamente y de manera tal que esto opere porque de otra manera que es el inconveniente que veo a quienes están en contra del proyecto se queda un campo en que no puede operarse que es respecto de instituciones de seguridad privada que prestan su servicio a diferentes entidades federativas.

De modo tal que reitero mi posición que desde un principio habrán ustedes advertido de estar de acuerdo con la ponencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, en mucho o se puede decir que en la totalidad de lo expresado por los señores ministros Gudiño y ahora Azuela coincido con ellos.

En esta ocasión y para efecto, solamente de sustentar el sentido de mi voto que es coincidente con el proyecto, haré referencia solamente destacada y creo que ahora sintética después de tan ricas exposiciones que ha habido, pero en los dos lados, que era lo que yo decía en la ocasión anterior; el debate ha sido intenso, el debate ha sido de una innegable riqueza de conceptos jurídicos; sin embargo, hay que tener posiciones definidas en estos temas.

En lo particular, yo comparto, decía, lo que se expresa en el proyecto, y el proyecto se expresa de forma tal, que abarca, desde mi punto de vista, todo el desarrollo de los cuestionamientos, tal vez suficientes y necesarios para resolver la litis de esta controversia, la litis de esta controversia que ha dado a recordar los contenidos de las leyes de coordinación, de las leyes de marco, las facultades concurrentes, de las facultades expresas, las facultades residuales que se han venido manejando en todos estos conceptos, pues, confirman, desde mi punto de vista, la bondad del proyecto que nos sometió a consideración el señor ministro Góngora Pimentel.

Decía, yo solamente destaco, estando de acuerdo con ello, estando de acuerdo con el objeto exclusivamente de la disposición que estamos revisando, de la Ley que estamos revisando inscrita en todo el marco general de la seguridad pública, de esa importante función del estado, de esa función pública que puede prestarse a través de particulares en auxilio de esta función pública y que requiere por tanto regulación, regulación que puede ser o es de suyo naturalmente reservada a las entidades federativas y al Distrito Federal, pero que también puede estar presente en atención a las disposiciones del artículo 21 constitucional, a la Federación, los Estados y los Municipios. Esto, nos lleva a determinar que hay facultades concurrentes, nos llevan a determinar que a partir del 21 se establece la posibilidad de leyes de coordinación, y que se vayan

cubriendo en su integridad los espacios, y esto nos lleva a lo que decía ahora, e insistía en ello, y ha venido insistiendo en ello el señor ministro Azuela, qué es lo que regula esta Ley Federal de Seguridad Privada, un espacio que tiene impacto federal, un espacio que tiene una justificación en cuanto a regulación a partir de las disposiciones constitucionales y legales marco, para determinar cuándo puede la federación acudir precisamente en una regulación que puede generar vacíos. Aquí se ha dicho: El Distrito Federal, tiene una legislación; desde luego, la tiene y tiene posibilidades constitucionales par tenerla; el Estado de México podría tenerla, sí; el Estado de Tlaxcala podrá tenerla, sí y no hacerlo, y ahí para manejar tres diferentes contenidos, una muy rígida, una muy laxa, por así decirlo, no coloco a ninguna de ellas en esta posición, y otra no existir, y la misma compañía prestadora de los servicios, estar actuando, entra ahí la disposición federal como indispensable para la regulación en tanto el impacto federal que se tiene. A partir de que existen y reconocemos que debe haber coordinación, a partir de los textos constitucionales, que se trata de facultades concurrentes, existe toda una posibilidad constitucional y legal para derivar la atribución de la emisión y la posibilidad de hacerlo por el Congreso de la Unión.

Esto, digo en manera sintética, en manera destacada en relación con el proyecto, atractivo a la posición del bloque constitucional, yo también soy simpatizante del bloque constitucional, o de constitucionalidad, y, vamos, ya el señor ministro ponente ha prescindido de algunas calificaciones que se inscriben algunas cuestiones doctrinarias que generan discusión y polémica; sin embargo, el tratamiento constitucional que presenta, para mí es suficiente para otorgar un voto para el proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente. Yo quisiera comenzar diferenciando las posiciones de los ministro Gudiño y Azuela, y ahora la del ministro Silva, porque me parece que son bien, bien diferentes, y habría que tener esto en cuenta.

Voy a comenzar argumentando, porque me pareció muy inteligente y muy enjundioso el dictamen del ministro Gudiño sobre sus condiciones.

En primer lugar, creo que hay aquí un problema que vale la pena destacar. Dice el ministro Gudiño que no nos podemos bajar en una cuestión de mera literalidad, porque nada más el artículo 122 constitucional hace alusión a la seguridad privada; si entendemos el sistema Federal mexicano, pues a mí me parece que nada más, con que lo diga el artículo 122, es suficiente para entender la condición de residualidad de la seguridad privada en el país; es decir, si algo nada más se menciona una sola vez en el 122, para el Distrito y no se menciona más; y entendemos la función del 124, con eso a mí me parece suficiente para entender que estamos diferenciando en ese sentido las competencias; eso creo que es un asunto central en cuanto a la forma en que está estructurado el sistema federal mexicano.

En segundo lugar, me parece que hay un tema curioso, decimos; bueno, es que a veces sí y a veces no es importante la diferenciación entre seguridad pública y seguridad privada; pero ya empezamos a aludir entonces a la seguridad nacional, como si todo fuera lo mismo, un continuo de seguridad la pública, la privada y la nacional; pues si es nacional, entonces, y si lo vamos a enmarcar

en el ámbito de la seguridad nacional, siguiendo con este dictamen, pues entonces no tiene ningún sentido estarnos haciendo las preguntas de coordinación, porque es una actividad exclusiva de la Federación, la regulación de seguridad nacional.

Por eso es que las expresiones tienen sentido, distinguir entre seguridad nacional, seguridad pública y seguridad privada.

Yo pienso que claramente son cuestiones diferentes en este mismo sentido –insisto-, si todo es lo mismo y todo vale como lo mismo, pues entonces entendamos que es una competencia federal, por lo grave, por lo complicado que está en el asunto de la Federación.

Ahora, la parte más interesante de este dictamen –a mi parecer-, es la siguiente: ¿qué pasa en aquellas situaciones en donde hacemos una asignación competencial fragmentada por entidad federativa y dónde la actividad puede tener una incidencia que vaya más allá de las entidades federativas?; entonces, se nos contesta con una tesis que es una adición al sistema Federal mexicano y que más o menos rezaría así: “En aquellos casos en que la Federación no cuente con competencias expresas para regular situaciones o materias que por sus condiciones materiales no puedan ser reguladas cabalmente por una entidad federativa, deberá entenderse que la Federación tiene una competencia residual, a efecto de generar una legislación que permita darle integridad regulatoria a la materia”. Yo creo que esto es lo que estamos creando en el sistema.

El Estado “A”, tiene facultades; el Estado “B”, también, nadie tiene una facultad de sobreposición respecto de ambas, bueno, pues entonces generémosle a la Federación una competencia para que pueda regular las situaciones entre A, B y tantos estados como tiene nuestra Federación.

Yo creo que éste no es el sentido del sistema Federal; que el tema es importante, pues ya lo dijimos todos; y en eso está muy bien dicho por el Ministro Azuela; todos coincidimos que es grave; todos coincidimos que es importante, la única cuestión es que algunos queremos encontrar la competencia expresamente señalada o residualmente señalada, dependiendo de lo que estemos hablando; y otros parece que es el tema de decir: las cosas graves, las cosas que no puedan ser legisladas individualmente, pues entonces, generemos –insisto- esta competencia residual en este caso.

Una última cuestión en este sentido: ¿por qué me parecía que tenía hacer una extensión de efectos; y esto lo digo por lo que decía el ministro Gudiño?

Yo en la sesión anterior lo cité, que la señora ministra Sánchez Cordero, el otro día hizo un planteamiento interesante en cuanto a si podríamos generar efectos ascendentes, y dijimos que no; pero es que yo no veo la Ley de Bases como una Ley ascendente, justamente, no la veo como una Ley ascendente, porque no tiene la Ley de Bases la materialidad para regular las instituciones de seguridad privada; si la Ley de Bases tuviera esta materialidad por ser competencia de la Federación, la regulación de la Ley de la Seguridad Privada, pues entonces, yo estaría completamente de acuerdo en el argumento del ministro Gudiño.

A mí me parece que son dos normas en todo caso, que están en igualdad jerárquica, porque no puedo aceptar que la Federación tenga una competencia para regular la seguridad privada y que con ese motivo, esto ascienda a una Ley de Bases.

Mi pregunta es: ¿de dónde extrae la Federación la competencia para generar una Ley de Bases de Seguridad Pública y en esa Ley de Bases de Seguridad Pública, regular la seguridad privada?; ése sigue siendo mi cuestionamiento; a lo mejor es muy literal; en fin, pero yo sigo entendiendo que el 122, es de seguridad privada y el 121, dice; seguridad pública y creo que hay ahí una diferencia.

Paso al argumento del ministro Azuela, que también me pareció muy interesante.

El ministro Azuela nos dice que hay que dar una reconstrucción interpretativa; y yo creo que es una muy correcta posición.

Y nos dice: hay que entender que cuando se refiere a seguridad pública, se tiene que reconstituir con la seguridad privada porque, se está hablando de instituciones policiales y es obvio que la seguridad privada se refiere a instituciones policiales; puede ser que sea así, pero es que no hay una consistencia, entre respecto a estas instituciones policiales del artículo 21, en el párrafo correspondiente, y el 73, fracción XXIII, porque ahí ya se habla de instituciones de seguridad pública, entonces, es cierto que se podía decir: la policía tiene una extensión a todos los cuerpos que prestan seguridad; sí, pero es que en el 73 otra vez vuelve a hablar instituciones de seguridad pública. Y más importante aún, es que en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, dice: “Los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”. ¿Es decir, se van a regir también por sus propias leyes los cuerpos de instituciones policiales privadas? Si es que le vamos a dar ese alcance a la expresión “instituciones policiales”; yo creo que ése no puede ser el sentido, a mí me parece que instituciones policiales, tiene el sentido y tiene la acotación de instituciones de seguridad pública, y en ese caso me parece.

Luego, dice el ministro Azuela y creo que también es un argumento importante que hay que considerar. Se habla en la Ley de participación de la sociedad. ¡Claro! se habla el de participación de la sociedad en el Título Tercero, respecto a los Consejos Ciudadanos que dan asesoría, artículos 49 a 51 de la Ley de Bases, si son éstos los Consejos Ciudadanos, ahí es donde se da la condición de esta participación ciudadana.

Y finalmente, en la Ley de Coordinación, cuando se refiere a las instituciones de seguridad privada. Yo creo que éste es también un asunto importante, que hay que considerar; yo no veo que de esa Ley de Participación, de la Ley de Bases, se extraiga, o no extraigo la misma razón; cuando dice el ministro Azuela y tiene razón leyéndonos el dictamen de la Cámara de Senadores, que actúo como Cámara de origen, y dice: "Sin proponer un debate sobre la naturaleza pública inherente a la actividad estatal de cualquier acción sobre seguridad interior, la iniciativa optó por incluir, a fin de regularlos a los servicios privados de seguridad como parte de la función de seguridad pública". Yo, a mí me parece muy bien que se haya tomado esta iniciativa, la pregunta es: ¿Y tenía competencia la Federación para incorporar esos servicios? Este sigue siendo el tema central, no si el Legislador en su exposición de motivos nos dijo lo que iba a hacer, si lo que iba a hacer tenía o no tenía un fundamento constitucional, que yo a mi parecer, sigo sin encontrarlo en ese mismo sentido.

Que el sistema como lo tenemos nos pueda llevar a una condición de vacío. Yo no tengo dudas sobre esto, y lo dije la vez pasada, y me parece un asunto relevante, pero a mí me parece, que si se está en nuestro régimen competencial, otorgando facultades expresas a los órdenes normativos particulares, no es posible generar una competencia residual de la Federación, para generar un modelo allí

donde no hay una facultad expresa, que haga que todos estos elementos que están descompuestos, se compongan con una facultad no expresa en el caso concreto de la Federación.

Y la última cuestión, y con esto termino. Yo sigo creyendo que el planteamiento que hizo la Asamblea, es un planteamiento acerca de si existe o no existe competencia de la Federación, para legislar en la materia, el planteamiento es directamente un planteamiento de constitucionalidad, no es un planteamiento contra la Ley de Bases, y por eso no creo que se haya pasado la oportunidad; la pregunta es: ¿Qué es lo que genera la competencia? Lo que genera la competencia, tiene que ser en el argumento que se nos ha dado, la del 21 o la del 73, pero no puede ser la Ley de Bases, si fuera ese el argumento entonces, preguntémosnos: ¿Puede generarse una competencia a la Federación por una Ley? ¿Es decir, es autoreferente la Federación en generarse sus competencias legislativamente? Pienso yo que no. Necesariamente tendrían que ir, quienes sostienen esta posición, al artículo 21 y al artículo 73, y si es así, entonces el problema competencial es constitucional y no tiene nada que ver la impugnación que se haga directamente a la Ley de Bases; por eso, yo sigo creyendo que la impugnación de la Asamblea es directamente contra Constitución y tiene mérito el argumento, y la pregunta sigue siendo una pregunta general: ¿Es competente la Federación para regular las instituciones de seguridad privada, o no? No en lo residual, o no en lo residual, ese es un problema distinto, eso no es competente, yo no encuentro la competencia, ni por seguridad pública, ni por instituciones policiales, ni por exposición de motivos, y sí encuentro una competencia mencionada en el 122, expresamente para el Distrito y residualmente en el 124, para los Estados. Consecuentemente, sigo estando por estas razones en contra del proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

Yo encuentro, tal y como lo dice el señor ministro Cossío, una competencia expresa en el 122 y una competencia residual en el 124; en todo lo demás no coincido. Les voy a decir por qué. Seguridad pública es un concepto tratado en el 21 constitucional; seguridad privada es un concepto tratado en el 122, pero no definido. La lógica, la razón, el idioma, la tradición, nos llevan a pensar que la seguridad privada, que es tratada en el 122 pero no textualmente, nos dice el 122: Los servicios de seguridad podrán ser prestados por dependencias o instituciones privadas. Para no improvisar, permítanme leerlo: “Es facultad de la Asamblea normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno y los servicios de seguridad –no dice de seguridad privada, dice de seguridad- prestados por empresas privadas.”

La seguridad genéricamente, desde el punto de vista gramatical, es una sola incluida la seguridad nacional, yo no tengo miedo a hacer esa afirmación. ¿Qué es lo que pasa? Que ésta, con el calificativo de “nacional” está referida al Estado; en lo externo en cuanto a su soberanía, y en lo interno en cuanto a la seguridad propia del Estado, con todo lo que esto significa en cuanto derivación de seguridades.

No estoy pretendiendo que sea una definición perfecta lo que estoy diciendo ni cosa que se le parezca, simplemente para efectos de esta charla con ustedes.

Seguridad pública, nos dice el artículo 21 constitucional; seguridad prestada por empresas privadas, nos dice el 122 constitucional. La pregunta es: ¿por qué se mete la Constitución a seguridad prestada por empresas privadas, solamente en el 122? Bueno, pues yo creo que el inciso o) de la fracción V, que estamos leyendo, nos lleva a atinar por qué: “Tendrá la Asamblea las demás facultades que le confiere expresamente esta Constitución.” Esto es, no tiene facultades residuales la Asamblea Legislativa ni el Distrito; entonces, como no tenía facultades residuales a través de las cuales se podía canalizar la competencia que el artículo 21 da a las demás entidades federativas, al Distrito Federal y a los Estados, se atinó a darle una facultad expresa en la Constitución al Distrito, a través de la Asamblea Legislativa.

¿Qué sostengo entonces? yo insisto en que la seguridad pública –coincido con el ministro Gudiño- es la seguridad de todos, y que no hay un concepto diferenciado de seguridad privada en la Constitución. Otra cosa es que las leyes lo hayan manejado como seguridad diferente, lo único que es diferente es el tramo de competencia que esas leyes le están dando a esas entidades, porque no le están transmitiendo a las empresas privadas toda la seguridad pública sino ciertos segmentos, ciertos tramos de seguridad pública.

De aquí que yo estoy de acuerdo con el proyecto del señor ministro Góngora Pimentel, ajustes aceptados por él de más o de menos.
Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

Con gran interés y con gran atención he escuchado todo lo que el día de hoy se ha dicho sobre el tema que nos ocupa, y lo que he escuchado me lleva a confirmar mi punto de vista expresado anteriormente, en el sentido de que le asiste la razón a la actora, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando sostiene que el Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir la Ley Federal de Seguridad Privada, con el objeto de regular la prestación de estos servicios, cuando se presten en dos o más entidades federativas, ya que observo que de la interpretación sistemática de los artículos 21, párrafos penúltimo y último, 73, fracción XXIII, 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) y el 124 de la Constitución, yo desprendo por una parte que corresponde al Congreso de la Unión, expedir la Ley General que regule la coordinación de la función de seguridad pública, como ya la ha expedido, la denominada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, desde el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

Sin lugar a dudas, esa facultad le asiste al Congreso de la Unión, ahí se regula lo relativo a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito federal; y por otra, que a los Estados y al Distrito Federal, les corresponde normar lo relativo a los servicios de seguridad privada, de seguridad prestados por empresas privadas.

En consecuencia, las facultades expresas del Congreso de la Unión, en materia de seguridad pública, se limitan a los mencionados supuestos; esto es, sus facultades se limitan a la expedición de la Ley General que coordina dicha función entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal,

ordenamiento legal en el que se estableció que cuando se trate de empresas que ya está ahí, que cuando se trate de empresas que prestan estos servicios en dos o más Estados, se deberá obtener previamente la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y en caso de hacerlo sólo en una entidad federativa, se deberá tener autorización de la autoridad administrativa que la ley local, la que sea, establezca, previéndose además al existencia de convenios, también se prevé la existencia de convenidos de coordinación entre los integrantes del sistema nacional de seguridad; lo anterior al tratarse precisamente de la seguridad pública, que necesariamente debe ser una función coordinada entre los tres niveles de gobierno, conformando de esta manera lo que se ha llamado un sistema nacional.

En este orden de ideas, considero que no es posible sostener, por un lado que los artículos 21 y 73, fracción XXIII, que confieren facultad al Congreso de la Unión para expedir una Ley General, que ya la expidió, que coordine la función de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno, también lo faculden para expedir la Ley Federal que ahora se cuestiona, ni tampoco concluir que con base en dicha Ley General pueda hacerlo, la Ley General no le da facultades al Congreso de la Unión para expedir la Ley de Seguridad Privada que estamos discutiendo.

No es posible, decía yo, que una ley federal que regule las empresas de seguridad privada cuando presten sus servicios en dos o más Estados, pues ello rompería totalmente el sistema de coordinación e interfiere el ámbito competencial propio de cada uno de los tres niveles de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) y 124 constitucionales.

Por lo anterior, como lo he manifestado, en mi opinión, no estoy de acuerdo con el proyecto del señor ministro Góngora, y pienso que le asiste la razón a la Asamblea Legislativa.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros.

A mí me parece que se ha ido centrando el tema, parecería que estamos de acuerdo en varios puntos todos. En primer término, que las facultades expresas que tiene el Congreso se refieren a lo que entendemos como seguridad pública, que no tiene facultades expresas en materia de seguridad privada, que la Asamblea del Distrito Federal, sí tiene facultad expresa en materia de regular la actividad de las empresas de particulares que prestan este tipo de servicios. La propia Ley del Distrito Federal, acepta como aquí lo han señalado algunos ministros, que la seguridad privada es auxiliar y complementaria de la seguridad pública, a mí este dato me parece muy importante ¿por qué? Porque yo creo que todos estos conceptos efectivamente entran dentro del genero seguridad y se han venido descomponiendo no nada más conceptualmente sino en su tratamiento constitucional y legal, aquí se ha dicho la seguridad nacional es evidente, que es diferente a la seguridad pública y a lo que entendemos como seguridad privada. En el caso de la seguridad nacional no hay problema es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión y tiene sus funciones o su ámbito de aplicación perfectamente determinado de la ley de la materia y si lo vemos la única referencia que hay en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional es que atenta contra la seguridad nacional toda

acción que impida a las autoridades perseguir al crimen organizado ¿por qué? Porque esto se considera también como un factor que puede afectar a la seguridad nacional, pero no van más allá. En cuanto a la seguridad privada como decíamos no hay una facultad expresa, conforme a nuestro sistema constitucional y yo también difiero de la opinión de que se puede derivar una facultad del Congreso para legislar de una ley secundaria, en mi opinión tiene que necesariamente derivar de un precepto constitucional, en este sentido, creo que no hay más en este caso, dos posibilidades; o tiene una facultad expresa en la Constitución o puede derivar su facultad de una implícita conforme a la fracción XXX del 73; yo he aceptado, lo vuelvo a reiterar, que el Congreso tiene facultades de coordinación y aquí está el punto fundamental para mí, me parece que yo acepto que la actividad de seguridad privada es auxiliar y complementaria de la seguridad pública, consecuentemente me parece que hay que ver claramente cual es la competencia del Congreso, el ministro Valls, lo señalaba, yo le voy a dar un matiz simplemente y me esto refiriendo a la legislativa, es para expedir leyes, o sea, habla en plural, si podría haber varias leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación del Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, es decir son bases de coordinación; por definición cuando se habla de bases en una ley, estamos hablando de lineamientos o directrices generales que luego se tienen que desarrollar, ese es el sentido jurídico al decir que son simples bases las que se establecen, y luego dice así: como para la organización y funcionamiento en ingresos, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Consecuentemente en el primer aspecto tiene facultades para establecer bases de coordinación, si entendemos como yo lo hago con pleno respeto a quienes disienten en este punto que la

seguridad privada sí es auxiliar y complementaria de la pública, me parece que el Congreso tiene facultades para poder coordinar, pero sólo en aquellos aspectos en que la seguridad privada como lo dije en la sesión pasada es auxiliar y complementaria de la seguridad pública, no puede ir más allá y en el segundo aspecto, el Congreso de la Unión, no tiene facultades porque está reducida por facultad expresa a las instituciones de seguridad pública federales, no tiene facultades para definir la organización, el funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de integrantes de empresas de particulares que se dedican a la función auxiliar y complementaria que es la seguridad privada. Yo señalé la vez pasada y hoy lo reitero que en mi opinión, es por ello, que considero que la Ley que expidió el Congreso en materia de seguridad privada, excede sus competencias, ¿por qué? Porque regula todas estas cuestiones cuando no tiene competencia para ello; no sólo eso, la Constitución define claramente cuál es el ámbito de su competencia en esa materia, y se refiere nada más a las “instituciones de seguridad pública en el orden federal”; por estas razones y reconociendo lo rico de la argumentación que se ha dado, yo sostendré este punto de vista, que enuncié desde la vez pasada; y por ello en esa parte, no estoy de acuerdo con el proyecto.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor ministro presidente.

Simplemente para justificar el sentido de mi voto, que de alguna manera, ya había externado mi opinión en la sesión anterior. Coincido con que la seguridad es algo que afecta a todos, se ha

dicho por alguno de los señores ministros, es algo que afecta a todo el país, sí es cierto, eso me queda muy, muy, claro; sin embargo, el genero seguridad, tiene varias especies, y varias especies que nuestra Constitución tiene perfectamente delimitadas, y respecto de las cuales las competencias específicas para quién debe regularlas en mi opinión, también se encuentra delimitadas.

Si nosotros entendemos como ciertas especies de la seguridad a lo que ya se ha mencionado aquí como: seguridad nacional, seguridad pública y seguridad privada, entendemos que cada una de ellas tiene un campo delimitado de competencia, no podrá jamás un Estado, una entidad federativa, regular en materia de seguridad nacional, es una competencia específica, establecida por la Constitución al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXX, inciso m).

Si nosotros entendemos que otra especie de seguridad, es la seguridad pública, y otra es, la seguridad privada, también tenemos que acudir a los artículos constitucionales, que regulan cada uno de estos ámbitos de competencia. Si nosotros entendemos qué artículos son los que nos dicen quién tienen facultades para regular en materia de seguridad pública, pues nada más acudir al 21 constitucional, que se ha leído hasta el cansancio en estas dos semanas de discusión; al artículo 73, fracción XXIII, para saber que el Congreso de la Unión, tiene facultades para legislar en materia de seguridad pública. ¿Quién tiene entonces facultades para legislar en materia de seguridad privada? Bueno, pues se ha dicho también y con mucha razón, que tenemos una facultad expresa concedida en el artículo 122 constitucional, fracción V, inciso i), en el que se determina de manera expresa, que tiene facultades para legislar en esta materia el Distrito Federal.

Y se ha determinado también, que tiene facultad residual para legislar en esta materia, los Estados de la República. Ahora, se ha dicho, que la seguridad pública y la seguridad privada prácticamente son lo mismo. Yo creo que no. La seguridad pública es aquella que otorga el Estado, dónde, a través de sus diferentes niveles: Federación, Estados, Municipios, Distrito Federal, esa es la seguridad pública.

La seguridad privada, es la que otorgan particulares, a través de qué, de la formación de ciertas empresas, que son eso, empresas particulares y privadas, la diferencia puede ser, un policía que es un momento dado retirado del servicio, cuando pertenece a uno de los órdenes de gobierno, porque es encargado de seguridad pública, bueno, tendrá el procedimiento debido de acuerdo a lo que se mencionaba hace rato por el ministro Cossío, en el 123 constitucional, porque se regirá por sus propias leyes; si el problema se presenta en un agente de seguridad privada, pues es un empleado despedido de una empresa particular, que tendrá con ella, una relación de carácter laboral, ahí, simple y sencillamente estamos en apartados distintos del artículo 123 constitucional; entonces, yo creo que no existe una semejanza entre quién desempeña un tipo de seguridad y quién desempeña la otra.

Entonces, si nosotros vamos a los artículos constitucionales, que cada una de estas regulaciones establece, veremos una diferenciación clara, entre quiénes tienen facultades para una, y quiénes tienen facultades para otra.

Se ha dicho también, que hay una ley marco, que le da facultades al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, y que esa ley marco, es precisamente la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a

través de su artículo 52 determina, cómo deben regularse estas relaciones que se dan prestadas por organismos particulares en seguridad privada, cuando estas se dan en diferentes Estados.

Por principios de cuentas si nosotros leemos lo que dice el artículo 73, fracción XXIII, yo diría que esta no es una ley marco, sí ha reconocido la jurisprudencia de la Corte la doctrina, la existencia de leyes marco dentro de nuestra propia Constitución, y cuándo existe una ley marco, decíamos, una ley marco es aquella que establece competencias, porqué, porque la propia Constitución le delega al Legislador ordinario la posibilidad de distribuir esas competencias, esa es una ley marco. Entonces, cuando la Constitución está diciendo: Legislador, tú debes distribuir competencias en esta materia entre Federación, Estados y Municipios, estamos en presencia de una ley marco, y por tanto, sí puede entenderse que es una competencia de carácter constitucional, derivada al Legislador ordinario a través de esa ley marco, y ejemplos ya se han dado muchos: la Ley de Educación, se relacionó en alguna ocasión el artículo 123, Apartado B, en cómo deben regularse la Ley Federal del Trabajo Burocrático, cómo influye en este motivo, en los Estados para la regulación respectiva de esta materia. Pero, finalmente la pregunta es: en el caso de la Ley de Seguridad Privada, tenemos una ley marco en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, yo creo que no, porque esta ley marco, justamente encuentra su fundamento según se ha dicho, en el artículo 73, fracción XXIII, y dice el artículo 73: para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción, reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Qué quiere decirnos esta fracción, bueno, está estableciendo que puede

tener el Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de coordinación para efectos de seguridad pública, exclusivamente, no está refiriéndose en ningún momento a la seguridad privada, pero además está estableciendo bases para coordinar, no está distribuyendo competencias, entonces, de dónde sacamos que se trata de una ley marco, está diciendo: da bases para que coordines, no está diciendo: otorga competencia, ni siquiera en materia de seguridad pública, menos en materia de seguridad privada, ni en materia de seguridad pública está determinando o delegando en el Legislador ordinario, la posibilidad de que él otorgue competencias a estos cuatro niveles de gobierno, ni siquiera en materia de seguridad pública. Entonces, no podemos de ahí derivar que aun cuando no se está otorgando esta distribución o delegación de facultades en el artículo 73, fracción XXIII, ahora digamos que de ahí deriva la posibilidad de que se coordine también en materia de seguridad privada, cuando tenemos un artículo expreso, en el 122, donde en materia del Distrito Federal se le está diciendo: quien legisle en esta materia, es la Asamblea de Representantes. Por otro lado decíamos, y nos hemos olvidado del inciso g) del artículo 122 constitucional, en materia de seguridad privada, éste es realmente el que congenia con el artículo 73, fracción XXIII, porque razón, porque dice: en materia de seguridad pública, se da la posibilidad de que: de que se suscriban convenios, con quién, con la Federación o con los otros Estados, éste sería el caso para que en un momento dado encontrara aplicación el inciso g) del artículo 122 constitucional, pero no para establecer: que derivado de una Ley que no está estableciendo distribución de competencia alguna, entendamos que por el simple hecho de que se está determinando la posibilidad de que se coordine en materia de seguridad privada a la Federación a los Estados y a los Municipios, sea razón suficiente para que en un momento dado de ahí se derive una facultad que el Congreso de la Unión no tiene en materia de seguridad privada. Por

esas razones, me reitero en la posición inicial en la que yo sustenté estar con el debido respeto en contra del proyecto sostenido. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Les parece bien que dé yo mi opinión señores ministros. Mi tema de reflexión al igual que el de muchos de ustedes, consistió en lo fundamental en determinar, si los servicios de seguridad prestados por particulares, son una actividad independiente y distinta de la seguridad pública. Y, me encuentro en primer lugar, como ya lo anunció el señor ministro Aguirre Anguiano: que la Constitución en ninguna parte habla de seguridad privada, distingue con toda claridad seguridad nacional fracción XXIX inciso m) de la Constitución, facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional y distingue seguridad pública en el artículo 21 de la Constitución; en el artículo 122 se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y le confiere la facultad de normar la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad no dice de seguridad privada, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, no hay pues un concepto constitucional de seguridad privada, sino servicios de seguridad prestados por empresas privadas; es decir, la Constitución no distingue contundentemente una actividad de seguridad pública y otra distinta de seguridad privada, esto al margen de que la Ley impugnada en el Título que nos ocupa, se refiere a seguridad privada, pero yo hablo del texto constitucional. La Constitución lo que distingue es al sujeto que presta el servicio, es decir, le otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la atribución de legislar servicios de seguridad, tanto los prestados por los órganos públicos al amparo del artículo 21 de la Constitución, como aquéllos que se presten en su caso, por empresas privadas.

¿Existe la seguridad privada constitucionalmente? El artículo 10 consagra el derecho de los habitantes de la República para poseer armas en su domicilio para su seguridad —dice— y legítima defensa y deja a la Ley Federal la regulación de la portación de las armas, este derecho fundamental, bien podría identificarse con un concepto de seguridad privada; sin embargo, se trata de una garantía individual y no de un servicio constitucionalmente previsto y susceptible de ser prestado por el Estado o por empresas privadas. Es en el artículo 122 en el que en dos ocasiones la Constitución califica a la seguridad como un servicio cuando establece la facultad de la Asamblea Legislativa para normar los servicios de seguridad que presten empresas privadas y cuando se establece dentro de las facultades del jefe de gobierno la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, es decir que son dos expresiones de una misma actividad, retomo mis conclusiones sobre el particular me llevan a esa convicción, son servicios de seguridad los que están regulados desde el artículo 122, los cuales no pueden ser entendidos en forma aislada: a) la seguridad física de todos los habitantes es una función del Estado en los tres órganos de gobierno, desde luego, este principio no es renunciable ni está sujeto a la voluntad de los particulares, b) en el ámbito público toda seguridad es un asunto público, porque nadie puede ejercer violencia por propia mano para reclamar ni defender su derecho; al interior de la privacidad del domicilio, la Constitución garantiza incluso el uso de armas para la seguridad privada y personal, pero este derecho de autoprotección, no puede llevarse a la calle, no puede ejercerse en el medio público, ¿sí? Por ello no es defendible que exista una materia llamada seguridad privada, que permita generar un derecho de autodefensa más allá del domicilio y peor aún, prestado por terceros, por empresas como cualquier servicio mercantil; d) por el contrario la seguridad en lo público, en la calle,

es justamente un asunto de seguridad pública como lo define el artículo 21 constitucional, bajo un esquema coordinado que busque la cooperación de los tres órdenes de gobierno; e) El artículo 122 reconoce la posibilidad de que el sector privado participe en estas actividades, lo cual no excluye que la federación regule la participación de las empresas, al prestar servicios de seguridad en el ámbito que le corresponde, al igual que lo hacen las entidades federativas. f). De aquí resultan tres implicaciones claras: Una.- Que los servicios de seguridad pueden ser prestados por órganos públicos, pero también por empresas, de acuerdo con lo que indique la ley. Dos.- Estos servicios prestados por empresas, sólo pueden ser constitucionales, entendidos como parte de la seguridad pública, prevista en el artículo 21 constitucional; es decir, son parte de las actividades que deben ser objeto de coordinación entre la federación y las entidades; y Tercera.- Asimismo, es claro que el Estado, al otorgar los permisos que correspondan, sigue siendo responsable de la supervisión y desempeño de esas empresas, ya que la función de la seguridad es definitivamente un asunto de Estado y no de particulares. Por eso es que se deja el mando de todos los cuerpos de seguridad, en el caso del Distrito Federal, al jefe de Gobierno.

Quiero decirles señores ministros, que el tema no es nuevo para esta Suprema Corte de Justicia, la Segunda Sala de la Suprema Corte, sustentó la tesis que en este momento les están distribuyendo, de la cual sólo destacaré algunos párrafos, dice esta tesis: **“SEGURIDAD PRIVADA. LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, Y 103, 105 Y 107 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, AL PREVER EL CONTROL Y REGULACIÓN DE QUIENES PRESTAN ESTE**

SERVICIO, NO TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 21 Y 73, FRACCIÓN XXIII DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Que es precisamente el tema que nos ocupa. Dos párrafos leo solamente, uno dice: **"LA PROCURACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA ES TAN AMPLIA, QUE COMO FUNCIÓN ESTATAL, NECESITA EL AUXILIO, NO SÓLO DE LAS INSTITUCIONES O PERSONAS FÍSICAS O MORALES DE ORDEN PÚBLICO, SINO TAMBIÉN DE LAS PRIVADAS, QUE AUN TENIENDO LA FINALIDAD DE PROTEGER SUS PROPIOS INTERESES Y BIENES, COINCIDEN CON LOS MISMOS OBJETIVOS QUE CONDUJERON AL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN, A ESTABLECER UN SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD EN EL QUE PARTICIPAN DE CONSUNO LOS FACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS"**. En esto la propia iniciativa de la Ley, es clara y abundante como nos lo hizo notar el señor ministro Azuela Güitrón.

En otro párrafo dice: **"AL COINCIDIR LOS OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS Y SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA CON LOS QUE PRETENDIÓ EL PODER REFORMADOR, SE JUSTIFICA SU REGULACIÓN POR DICHS ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS; ESTO ES, POR LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA"**. SE JUSTIFICA SU REGULACIÓN POR DICHO ORDENAMIENTO, PUES SU ACTIVIDAD INCIDE NECESARIAMENTE EN LA MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, DE LA CUAL SON AUXILIARES, TODA VEZ QUE COADYUVAN EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA Y PARTICIPAN EN EL CUIDADO Y TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS QUE LOS CONTRATAN". Ahora bien, se dice: los cuerpos de seguridad se rigen por sus propias leyes, ¿esto es exacto?, sí lo es, así lo dice expresamente el artículo 123, pero habla de cuerpos policiales, y cuando la seguridad, a cargo de

particulares se ha instituido como cuerpos policiales, que es la policía auxiliar, bancaria y comercial, se pone bajo el mando de las fuerzas de seguridad estatales, y se rige por la misma Ley, tanto para las alzas, las bajas y los requisitos de enganche, o como se le llame. Pareciera darnos a entender la nueva redacción del artículo 122, ya no habla de cuerpos policiales, sino de empresas que presten el servicio de seguridad. Pareciera darnos a entender que se pueden ya constituir empresas que dan este servicio sin ser cuerpos policiales, y entonces, quedan fuera de la regla del artículo 123; no se rigen por su propia ley, sino por la Ley Federal del Trabajo.

Se dice, no es una ley general la que establece las bases para coordinar la seguridad pública en nuestro país; y a mí esto, la verdad no me resulta convincente, porque todas las leyes generales que tenemos están bajo la base de concurrencia o de coordinación.

Leo señores ministros, el artículo 73, fracción XXIX, "c).- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal de los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos"; es lo mismo que dice el párrafo correspondiente del artículo 21 de la Constitución, inciso g) de la misma fracción XXIX: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal con los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico"; este Pleno de la Corte ha reconocido, que la Ley de Asentamientos Humanos es una ley general, y declaramos inclusive la inconstitucionalidad de un acuerdo del cabildo municipal de la ciudad de Puebla, que contradecía a la Ley General.

Fracción XXIX, inciso i): "Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados y el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil". Fracción XXIX, inciso j): "Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente, entre la Federación, los Estados y los Municipios". Fracción XXIX, inciso k): "Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación. Fracción XXIX, inciso l): "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de pesca y acuacultura".

¿Y qué dice el 21 constitucional?, en la parte: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale"; ¿cuál ley?, pues tiene que ser la ley que expida indefectiblemente el Congreso de la Unión.

Entonces, yo estoy convencido de que esta ley que da las bases para la seguridad pública, sí es una ley general y que el servicio de seguridad que suelen prestar particulares forma parte del concepto seguridad pública; por eso, mi voto será en favor del proyecto.

Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Una última intervención.

Primero, yo creo que lo que estaba haciendo la señora ministra, es distinguir en materia de concurrencia dos cuestiones que son bien diferenciadas. Uno, es establecer las bases de coordinación, que yo las encuentro en materia de turismo, artículo 73, fracción XXIX, inciso k). Deporte, XXIX, inciso j), o seguridad pública XXIII. Y

otra, es establecer la concurrencia misma, y establecer la facultad para que el Congreso de la Unión distribuya la materia; y el ejemplo más claro es la fracción VIII del artículo 3º, yo ahí encuentro que hay una diferencia central, entre establecer bases de coordinación y distribución de materia. Cuando se sostuvo el criterio de leyes generales por el Pleno, yo entendí que lo que estábamos aceptando era, la ley que distribuye materia; es decir, leo la fracción VIII, como un solo ejemplo: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa, entre Federación, Estados y Municipios, a fijar las aportaciones, etcétera".

Una cosa es distribuir, y otra es coordinar; y yo creo que sí hace una enorme diferencia entre una condición y otra. El Congreso tiene competencia para decir, esto es mío, esto es de la Federación, estos Estados y estos Municipios o, simplemente cada quien tiene lo suyo y a partir de lo que cada cual tiene, yo establezco una base de coordinación, como pasa por ejemplo, aun cuando no haya una atribución expresa en materia de coordinación tributaria; eso, por una parte. En segundo lugar, si se dice que la Constitución no acepta la diferenciación entre Ley de Seguridad Pública y Privada, entonces cómo es posible que el Congreso de la Unión nos haya emitido una Ley de Seguridad Privada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del seis de julio de dos mil seis, si no existe esa competencia expresa, y lo mismo pasa con la tesis que se leyó: "Qué es la seguridad privada como actividad", y así empieza el rubro de la tesis: "Una actividad material". Una vez más, dónde está la competencia para que se establezca en la Ley General que establece las bases, esa competencia y en el otro caso. Y finalmente, si no es una empresa de seguridad privada la que hace la seguridad privada, es un establecimiento mercantil, y si ese establecimiento mercantil, de acuerdo con el inciso c), base

Primera-L, del 122, le correspondería también al Distrito Federal esa regulación. Yo, por estas razones señor presidente, sigo creyendo que no existe esa competencia federal para regular seguridad privada, con independencia de que se establezca que es una extensión de la pública, etcétera. Sigo estando en contra del proyecto señor.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Muy brevemente. Yo entiendo que el enfoque que hemos tenido en relación con este asunto condiciona las conclusiones que vamos estableciendo en relación con los preceptos.

Desde mi enfoque, pues yo simplemente lo pondría casi pedagógicamente “leyes generales” una llavecita y, por un lado tendría artículo 3º de la Constitución: “Cuando tiende n a distribuir competencias” y otra: “Leyes generales que establecen bases” y habría dos tipos de leyes generales y para mí es muy claro. Que no hay nada expreso, pues si lo hay, la Ley de Seguridad Privada no es sino el ir regulando lo que en la Ley General que establecen las bases de coordinación, se señalen los artículos 50 y tantos y siguientes. En donde simplemente ya establece los principios en materia de seguridad privada y que continúa con esas bases, en la Ley de Seguridad Privada para cubrir esa gran laguna, que eso sí hemos aceptado todos, que pues cuando se trata de empresas que prestan servicios a dos ó más entidades federativas, no está previsto nada, porque en un momento dado se ha negado que para empresas que solo van a prestar servicio a una entidad opere la ley de la entidad correspondiente; de modo tal, que desde mi enfoque,

pues todo guarda perfecta coherencia y eso me lleva a ratificar mi posición a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Les parece suficientemente discutido el proyecto? Entonces instruyo al señor secretario para que tome votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Una petición al ponente solamente: Que incorpore parte de lo expresado por el ministro presidente al engrose que haga de este asunto, en su caso. Segundo.- Que se nos circule el engrose, y Tercero.- Es una súplica. Estoy en la página setenta y nueve del proyecto. “Ante lo infundado de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora, lo procedente es reconocer la validez de la Ley Federal de Seguridad Privada impugnada en la presente controversia constitucional”. Al respecto, este Tribunal Pleno considera oportuno señalar que el reconocimiento de la constitucionalidad de esta Ley Federal de Seguridad Privada únicamente se hace a la luz de los conceptos de invalidez, aducidos por la parte actora. Lo que no implica que desde otros puntos de vista ésta sea constitucional, ni tampoco que no pueda ser impugnada a través de otras acciones concretas de inconstitucionalidad. A mí me parece innecesario, desde mi particularísimo punto de vista, no muy apropiado este último párrafo y yo suplicaría al ponente que lo suprimiera. Por lo demás, voto a favor del proyecto; él ya aceptó algunas supresiones y ajustes a su ponencia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Yo estoy en contra del proyecto, pues estimo que la materia de seguridad privada es una competencia exclusiva del Distrito Federal, por determinación expresa del artículo 122, y residual de las entidades federativas.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Voto en contra del proyecto por las razones que esgrimí en la sesión pasada y en ésta.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Pues yo con el proyecto!, y desde luego que acepto lo que me ha dicho Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, así lo haré, si puedo apropiarme de las ideas del señor presidente, lo pondré en el cuerpo del proyecto; ya quedé en quitar, puesto que parece que académicamente no entendí muy bien lo del bloque de constitucionalidad aplicado en esto, me voy a guiar por las observaciones de mi hermano el señor ministro Gudiño en esto, y, con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Yo estoy con el proyecto, pero haría una sugerencia al señor ministro, que en el proyecto se habla de que la Ley impugnada en esta controversia es un acto de aplicación de la Ley General, yo creo que no es acto de aplicación, yo creo que es el fundamento y no el acto de aplicación; si lo acepta bueno, y si no de todas maneras yo votaré con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra por las razones que he expresado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo estoy en contra por las razones que expresé en la sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Voto en favor del proyecto y agradezco al señor ministro ponente la buena disposición de ampliar las consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de seis votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR MAYORÍA DE SEIS VOTOS SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, para reservarme el derecho a formular voto particular. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos señor presidente, si me permite el señor ministro Cossío, que sea voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Para hacer la misma solicitud si el ministro Cossío está de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Para en su momento formular voto particular, dado que yo tengo un matiz de diferencia con los señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, yo también me sumaré al voto de minoría.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señora ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Haré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Tomó nota de todo señor secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente ¡Cómo no!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señores ministros el día de hoy tenemos una sesión privada muy cargada, les propongo que hagamos en este momento el receso y que en quince minutos reanudemos pero ya cierro la sesión pública y los convoco para la privada.

Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:40 HORAS)