

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 6 DE MARZO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
132/2006	<p>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</p> <p>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>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</p>	<p>3 A 63 EN LISTA</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 JUEVES
SEIS DE MARZO DE DOS MIL OCHO.**

ASISTENCIA

**PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:
 EN
 FUNCIONES: MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

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.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, MARIANO
AZUELA GÜITRÓN:** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 24, ordinaria, celebrada el martes 4 de marzo en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario consulto si en votación económica se aprueba.
(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: APROBADA.

Continúe dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 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 EN FUNCIONES: Como recordarán habíamos ya iniciado el análisis de esta ponencia del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel y habíamos hecho un paréntesis para entrar al examen de los problemas de fondo que aquí se están planteando.

Si en torno a los temas anteriores, quisieran hacer uso de la palabra, pongo a consideración del Pleno la ponencia.

Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor presidente.

En la sesión anterior, como recordarán todos ustedes, resolvimos el tema relacionado al bloque de constitucionalidad, mismo que el señor ministro ponente aceptó sacarlo del proyecto para mejor ocasión en otros estudios.

Yo respecto a este asunto, quiero decir que no comparto la manera como está construida y la conclusión a la que al final se llega; que

básicamente consistiría en decir, que sí compete a la Federación regular los servicios de seguridad privada en el Distrito Federal, cuando se dé el supuesto de que empresas que se dediquen a esta seguridad privada, presten sus servicios en dos o más entidades federativas; entendiendo por entidades, como es evidente tanto Estados como Distrito Federal.

Las razones por las que no las comparto son las siguientes: –estoy en el Considerando Sexto del proyecto, donde se empieza a hacer un análisis histórico de las características del sistema federal mexicano, a partir del Acta de veintitrés y de la Constitución de veinticuatro– La razón que se va argumentado ahí, es que México vive un sistema de federalismo cooperativo; y esta es una primera cuestión que me parece de enorme importancia considerar aquí, ¿por qué?, porque la manera como el proyecto está presentado va en el sentido de decirnos. Primero.- Que México vive esta idea de federalismo cooperativo; consecuentemente, la lectura que se hace de los preceptos constitucionales es justamente para respaldar la existencia del federalismo cooperativo.

La expresión federalismo cooperativo, como sabemos nosotros, es una expresión que se ha acuñado en otros órdenes normativos, primordialmente el alemán, con la intención de describir lo que son la manera de funcionamiento de ese sistema federal. Pero yo entiendo, que entre nosotros puede generarse, si es que se quiere utilizar esa idea, pero no como una premisa que nos determine la forma en que debemos de leer la Constitución, sino que tiene que ser el resultado de una inferencia, de cómo están estructuradas las relaciones normativas en este sistema federal nuestro.

Esto aparentemente es una cuestión teórica, pero me parece de enorme importancia, porque así es como el proyecto a mi parecer está articulado.

Si dejo de lado el tema del federalismo cooperativo, me parece que la manera correcta de entender el tema que tenemos frente a nosotros, radica en saber cómo es la manera en la que se relacionan la Federación y las entidades federativas en términos competenciales. Por supuesto, sabemos todos del sistema de las facultades expresamente otorgadas a la Federación y las facultades residualmente otorgadas a los Estados, en virtud del artículo 124; en medio queda, como también todos sabemos, una zona de mayor complejidad que tiene que ver con la articulación entre las competencias federales y estatales.

Como lo hemos sostenido en algunas ocasiones, y lo sostenían algunos académicos y en particular, Don Felipe Tena Ramírez, en su trabajo de Derecho Constitucional; nosotros tenemos un modelo doble en este caso, que es el de la concurrencia y el de la coexistencia. La concurrencia tiene, a mi parecer, dos vertientes, que aquí es donde empiezo con el primer problema del proyecto.

Hay una modalidad de concurrencia en donde a la Federación únicamente le corresponde establecer las condiciones de coordinación; de coordinación entre la Federación y los estados a partir, y esto me parece de enorme importancia, de las competencias que cada uno de los entes que se están organizando, tienen ya previamente otorgadas y se realizan estas acciones a través de convenio. Éste es el caso de turismo; éste es el caso de deporte, que están en el 73, fracciones XXIX, incisos k) y j), y por supuesto, a mi parecer, de seguridad pública, en términos de la fracción XXIII, del artículo 73, constitucional.

Insisto, en estos casos donde la Federación establece solo las condiciones de concurrencia, los estados ya cuentan con sus propias atribuciones y lo que hacen, es: coordinarlas en un sistema, de manera tal que el Legislador federal no está generando las competencias, porque estas competencias están generadas y

simplemente se convienen. Un ejemplo muy claro de una cuestión que todos los días vemos, es lo relacionado con coordinación fiscal; es claro, cada estado tiene su facultad de recaudar, igual que la Federación, hay un sistema nacional de coordinación y ahí simplemente se regulan estos mecanismos de coordinación.

Hay una segunda cuestión, que es: donde la Federación puede establecer la concurrencia misma y establecer las condiciones constitutivas de la competencia de Federación y estados. Esto es el caso más claro de todos y el primero, la fracción VIII, del artículo 3º, en materia educativa; asentamientos humanos en 29-C; equilibrio ecológico en 29-G; acuacultura en 29-L, y salud en el 4º, y en el 73, fracción XVI; éste es un mecanismo completamente diferenciado. Aquí no es la Federación la que establece las bases de coordinación de competencias preconstituidas, sino que la propia Federación, al crear la Ley, se asigna así determinados elementos; asigna otros elementos a los estados: al Distrito y a los municipios. Por qué me parece esto de enorme importancia, porque en el caso concreto estamos ante un tema de seguridad pública del artículo 21, y luego la facultad legislativa del Congreso en el 73, fracción XXIII.

Yo entiendo que la seguridad pública no es un continuo, así fenomenológico, y perdón lo chocante de la expresión, en donde aparezca algo que se llama "la seguridad" y que esa seguridad se regule. Yo entiendo que el Constituyente ha distinguido diversas modalidades de seguridad y esas diversas modalidades de seguridad le ha dado una asignación competencial específica. Ejemplo: el caso de seguridad pública en el 21 y 73, XXIX; el caso de seguridad nacional, en el 73, XXIX-M, el tema de protección civil, en el 73, XXIX-I. Es decir, no hay un continuo que se llame "la seguridad" y esa seguridad, por una etiquetación general corresponda a la Federación, sino diversas posibilidades normativas, no fácticas, ni fenomenológicas se cortan, vamos a

decirlo así en esta metáfora, por el Legislador y se asignan diversos pedazos de esa seguridad, si quisiéramos verla como un todo, a diversas entidades para generar sistemas competenciales en el orden federal que nosotros vivimos. Si esto es así, consecuentemente con ello, no podemos entender que porque en algún artículo se habla de seguridad pública está comprendida la totalidad de los elementos de seguridad, sino que; sino que la seguridad pública exclusiva y estrictamente es la que corresponde en esta idea concurrente a: Federación, Estados, Distrito y Municipios y con una Ley Federal, que es la que está prevista en el 73, XXIII, se va a ordenar para efectos exclusivamente de coordinación y no así de competencia. Éste es un primer problema.

El segundo problema es que el artículo 122, apartado A, Base Primera, fracción V, inciso i), de la Constitución, diferencia este tema genérico de la seguridad con una modalidad, que es la seguridad privada, y dice: “Esta seguridad privada será regulada por la Asamblea Legislativa”. Consecuentemente entonces, no solo el tema de la seguridad pública está acotado expresamente en el 21 y en el 73, XXIII, sino el de la seguridad privada está diferenciado claramente en el 122, y lo asigna a otro orden normativo, Distrito Federal, y lo asigna a otro órgano que es la Asamblea Legislativa para su regulación; éste me parece que es el caso. Desde el momento en que el sistema nuestro las competencias del Distrito Federal se asignan expresamente y me parece que eso demuestra que los Estados tienen una facultad residual en términos de seguridad pública por la misma relación con el 124; consecuentemente, yo no comparto el proyecto porque me parece que así como la seguridad pública claramente está otorgada a diversos órdenes normativos Federación, Estados, Distrito y Municipios, para que sea mediante una Ley Federal como se coordinen estas competencias, me parece que la seguridad privada está clara y diferenciadamente otorgada a un orden normativo

distinto que es el Distrito Federal de manera expresa, y a órdenes normativos a los treinta y un restantes locales, por vía residual del 124; y consecuentemente, la Federación no puede regular el sistema; sé que el tema de seguridad es bien delicado, sé que es un tema muy complicado, que a lo mejor el modelo que está siguiendo el Constituyente no es muy eficiente en términos del establecimiento de regulaciones generales, yo en eso podría coincidir y de hecho coincido; pero me parece que el hecho de que sea ineficiente el modelo normativo para tener una regulación generalizada, no puede llevarnos a entender o a trastocar el sistema competencial que está establecido en la Constitución. A mi parecer en consecuencia, la Federación no tiene competencias para regular el sistema de seguridad privada por dos razones; una, porque sólo es el de la pública, no la privada; y dos, porque en todo caso lo que podría hacer es emitir una ley para que se coordinara y no una ley mediante el cual estableciera las condiciones de regulación de una materia específica que no le corresponde.

Por esas dos razones, yo voy a votar en contra del proyecto, y una cuestión adicional; cuando resolvimos hace algún tiempo el Amparo en Revisión 942/2005, que era este tema justamente de cómo se regulaban los servicios de seguridad pública en el Distrito Federal, allí sostuvimos mayoritariamente que el artículo 122; -lo leo textualmente- “no faculta a la Asamblea Legislativa para reglamentar en materia de seguridad a las instituciones de crédito, sino únicamente en lo relativo a aspectos de seguridad privada”; consecuentemente, desde ese asunto, establecimos que la seguridad privada como materia, era correspondiente al orden del Distrito Federal legible por la Asamblea Legislativa; y en consecuencia, con eso se da esta condición; termino con otro sentido; cuando se presentó la iniciativa del artículo 21, como saben ustedes que fue la que iba incorporada en el paquete de reformas que presentó el presidente Zedillo en diciembre del dos mil cuatro,

que es donde se creo la Noveno Época de esta Suprema Corte de Justicia, toda la Legislación del veintiuno, aludió exclusivamente a seguridad pública, el concepto de seguridad privada aparece por primera vez en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación Sistema Nacional de Seguridad Privada y que es justamente la ley que da cabida como una ley marco al tema de la Ley Federal de Seguridad Privada, y que justamente tiene una condición impugnada, o está impugnada por la propia parte actora en este proceso; de manera tal, que tampoco a nivel de exposición de motivos, de Constituyente etc., se estableció esa continuidad que se pretende entre un sistema de seguridad pública y un sistema de seguridad privada, sino que claramente están diferenciadas estas dos condiciones; por lo cual, ni siguiera me parece que acudiendo a una exposición de motivos o a estas deliberaciones pudiéramos encontrar un sentido donde la seguridad insisto, fuera un continuo así material, que pudiera atribuirse a la Federación.

Por esas razones señor presidente, voy a votar en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Bien, como ustedes advertirán dentro del documento que como problemario nos circuló el señor ministro Góngora, el tema abordado por el señor ministro José Ramón Cossío y que sigue a la consideración del Pleno es el que corresponde al Tema Quinto en que hay una interrogante, el Congreso de la Unión tiene competencia o no para legislar en materias de servicios de seguridad prestados por empresas privadas al Distrito Federal, y esto tiene un amplio desarrollo tanto en el proyecto como en el mismo problemario y sobre este tema podemos seguir debatiendo.

Tiene la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor ministro presidente.

A mí me parece que la seguridad pública y la seguridad privada son dos caras de la misma moneda, y por tanto, la facultad concurrente a la que se refiere el artículo 21 constitucional incluye también a la seguridad privada.

La seguridad pública es una actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano que incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido aunque orientadas a una misma finalidad.

Dentro de este conjunto de actuaciones, en mi opinión, se sitúan claramente las organizaciones destinadas a este fin, las instituciones de seguridad pública o policías; sin embargo, por relevantes que sean esas actividades policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública, pues existen otros aspectos atribuidos a otros órganos y autoridades administrativas que componen aquél ámbito, dicho en otros términos, no es posible realizar una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las instituciones policiales.

Tratándose de una función pública inherente a la finalidad social del Estado, a quien además le corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, existe la posibilidad de que esta función sea prestada por el Estado en forma directa o indirecta, es decir, por las autoridades públicas o por los particulares, reservándose en todo caso el primero, es decir el Estado, la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación.

De este modo, la colaboración de las empresas de seguridad se presenta como una forma que busca directamente la satisfacción de intereses particulares de los que contratan sus servicios, pero que indirectamente puede servir como forma de realización de los intereses generales.

En consecuencia, puede afirmarse que la seguridad privada se encuentra contenida en el ámbito de la seguridad pública –estamos viendo lo de la seguridad privada y estamos refiriéndonos a lo que dice el 122 respecto de la constitucionalidad, respecto de la facultad del Congreso de legislar tratándose de empresas de seguridad privada–. En consecuencia, puede afirmarse que la seguridad privada, decía yo, se encuentra contenida en el ámbito de la seguridad pública, pues la primera constituye un mecanismo auxiliar del Estado en su finalidad social de preservar el orden público y la protección de los derechos de los habitantes de nuestro país, por ello, la seguridad privada junto con las instituciones policiales forman parte de un sistema de seguridad pública, en el cual se lleva a cabo una colaboración entre las instituciones públicas y las empresas privadas.

En congruencia, la seguridad privada debe entenderse como una facultad concurrente entre el Distrito Federal y la Federación, en la que se toma en cuenta un criterio cooperativo –no digamos cooperativo ya que parece que no es adecuado– en la que se toma en cuenta un reparto de competencias –mejor que cooperativo– entre la Federación y el Distrito Federal, atendiendo a distribución que haga una Ley del Congreso de la Unión.

Al tratarse de una facultad concurrente corresponde al Congreso de la Unión dictar una ley marco, creo que eso sí es adecuado hablar de leyes marco, se le atribuye a las competencias entre la Federación y el Distrito Federal en materia de seguridad privada.

Ahora, cometeré un sacrilegio, voy a citar jurisprudencia extranjera, ¡horrible sacrilegio!, el Tribunal Constitucional español consideró que la seguridad privada es la prestación por personas privadas de servicios de protección de personas y bienes considerada como actividad complementaria y subordinada respecto de las de seguridad pública.

La Corte Constitucional colombiana sostuvo que la seguridad era un servicio inherente al Estado, que podía ser prestado por sí o por los particulares, dijo: La seguridad se encuentra sometida al régimen jurídico que les fije la ley, lo cual incluye la posibilidad de que dicho servicio sea prestado por el Estado en forma directa o indirecta; es decir, por las autoridades públicas o los particulares, esto es, la seguridad privada y la pública son una misma cuestión, aunque los prestadores del servicio sean distintos.

¿Acaso no es una cuestión de seguridad pública que existen grupos armados en los Estados, la existencia de pequeños ejércitos privados en los Estados es ajena a los encargados de la seguridad?, a mí me parece que no y que deben estar coordinados con los encargados de la seguridad pública; para mí, el hecho de que se autorice a una corporación privada que sus miembros estén armados es, sin duda, una cuestión de seguridad pública.

Ahora, me parece que se trató otro tema, le dejo que consulte aquí con el ministro Gudiño.

El artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dice: “Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos de bienes o valores, incluido su traslado,

deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad; conforme a las bases que esta Ley dispone las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones. De esta forma, la distribución competencial en materia de seguridad privada quedó de la siguiente manera:

Primero.- La Federación a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal se encargaría de autorizar los servicios de seguridad que se prestarán en dos o más Entidades Federativas.

Segundo.- Las entidades federativas entre las que se encuentra el Distrito Federal, a través del órgano que establezca las leyes locales se encargarán de autorizar los servicios de seguridad que se prestarán en una sola entidad federativa.

Puede, éste fue otro tema que fue tratado, ¿puede el Congreso de la Unión, emitir una ley que regule la materia de seguridad privada en desarrollo de la Ley General de Seguridad? Podría llegar a argumentarse que no pueden existir leyes federales que reglamenten las facultades que una ley general conceda a determinada autoridad federal.

Me parece que el hecho de que la citada Ley haya otorgado la facultad de autorizar los servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en más de una entidad federativa, --este tema fue tratado--, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, esto es al

Poder Ejecutivo Federal, no impide al Congreso, legislar en la materia para respetar el principio de división de poderes.

En efecto, el artículo 73, fracción XXX de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión, la cual debe interpretarse de manera amplia como una facultad para reglamentar las atribuciones que los poderes federales tienen, producto de la distribución de competencias que puede hacerse mediante una ley marco.

Como he dicho ya, las leyes marco pueden distribuir competencias entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal por delegación constitucional, por ello las competencias que otorga una ley marco a una autoridad federal puede ser desarrollada por el Congreso de la Unión.

En este sentido, como la ley Federal de Seguridad Privada se emitió para reglamentar la facultad que la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública confiere a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, debe concluirse que el Congreso de la Unión puede desarrollar la competencia de una determinada autoridad federal.

Qué hace la Ley Federal de Seguridad Privada, regula el registro nacional de empresas, personal y equipo de seguridad privada, regula las modalidades en los servicios de seguridad privada, la de la autorización, revalidación y modificación para prestar estos servicios, establece los requisitos para prestar este servicio, etc.

Todo esto no es más que un desarrollo de la atribución de la Federación en materia de seguridad privada, anteriormente esto era

desarrollado en un reglamento me parece que da mayor certeza que se desarrolle en una Ley del Congreso de la Unión.

Por tanto, esta norma no está invadiendo la esfera del Distrito Federal sino reglamentando la esfera federal, no sé si contesté todas las objeciones, me queda alguna duda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente. A mí me parecen muy subjetivas las objeciones que se hacen al proyecto por parte del señor ministro Cossío, nada más creo que falta la demostración de alfa, en donde el ministro Góngora Pimentel pone acertadamente, a mi juicio, los puntos sobre las íes, me explico: La facultad de legislar sobre seguridad privada por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo considera disociado el señor ministro Cossío, de la facultad que le da el 73, fracción veinte y algo, a la Federación para legislar sobre materia de coordinación, dimanante del artículo 21, puede ser, de la Constitución Federal, en donde se dice que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala". Y luego dice que "la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la Ley señala". La atribución de legislar sobre esta materia, nos hizo clara referencia el señor ministro Cossío, y nos dijo, es artículo 73, fracción XXIII. "El Congreso tiene facultad. Fracción XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal". Nos dice el señor ministro Góngora

Pimentel, esto se haría disociado, y entraría, por exclusión en facultades residuales el 124 constitucional, si estuviéramos hablando de dos cosas diferentes, la seguridad pública y la seguridad privada, pero la seguridad es una sola, lo que se permite expresamente en el artículo 122 constitucional es que la seguridad, concepto único, como decía el ministro Góngora, la presten conforme a una legislación local, dice: “Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por instituciones privadas”. No nos está diciendo que haya una seguridad privada diferente a la seguridad pública, sino que simplemente empresas privadas pueden dar servicios de seguridad, y que esto lo podrá normar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, inciso c), creo, base primera. A qué se llega con esto, a decir, para esto se tiene que caer en la necesaria coordinación, y la Ley de Coordinación es la que dice cuándo tiene efectos internos la beligerancia normativa y cuándo debe de coordinarse conforme a la ley. A qué voy; para los estados casualmente en el 116 no se dice nada, no hay norma equivalente a la del Distrito Federal.

Yo puedo encontrar una explicación, no estoy seguro de que sea la correcta, pero la puedo encontrar, es la forma en que hoy se gobierna el Distrito Federal, que ha cambiado con el tiempo. El artículo 122 constitucional empieza diciendo:

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, etcétera; y si vemos el artículo 44, con mucha dificultad encontramos que se defina ahí su naturaleza jurídica.

Se dice que es sede de los Poderes; se dice que es la capital de los mexicanos; y se dice que es el Distrito Federal.

Su esencia diferencial, no creo que quede completamente definida con lo que dice exclusivamente el artículo 44; puede verse en otros artículos de este mismo Capítulo, cómo se le engloba dentro del Capítulo de Parte Integrante de la Federación; se hace el inventario de los estados y luego se dice: “y el Distrito Federal”; por eso se piensa que es una entidad federativa más; pero su esencia diferencial, su naturaleza jurídica, con toda precisión no se delimita, -cuando menos, “prima facie”-

¿A qué voy con esto?, que seguramente el Poder Revisor de la Constitución, al hacer de forma diferente el gobierno de la Ciudad de México, quiso darle norma expresa, considerando que los estados no la necesitaban; ¿es por eso que tendrán facultades residuales sobre la materia?, no, pues yo creo que es una facultad que concurre, según el 21 constitucional; y que el ministro Góngora, trata bien el punto, la seguridad es única.

Entonces, por lo que he escuchada hasta este momento, yo estoy con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias, señor presidente.

A mí también –debo confesarlo-, me han parecido muy sugerentes los argumentos y el análisis que nos ha compartido el ministro José Ramón Cossío; sin embargo, quiero compartir las razones por las que no me es posible aceptar este punto de vista.

Porque creo que trae consecuencias que deberíamos ponderar; trae consecuencias que deberíamos discutir ampliamente, de aceptarse este punto de vista.

La Constitución en su artículo 21 y en su artículo 73, fracción XXIII, ya ampliamente comentado por el ministro Aguirre Anguiano, hablan de seguridad pública.

Si nosotros, con base en lo argumentado por el doctor José Ramón Cossío, vamos a separar de manera totalmente, la seguridad pública y la seguridad privada, entonces nos vamos a encontrar con que para la seguridad privada no va a haber ningún sustento constitucional; ¿por qué?, porque la Constitución únicamente habla de seguridad pública.

Entonces, como lo dijo el ministro Góngora, la seguridad privada participa del imperio del Estado, maneja armas, maneja fuerza pública, ejerce la coacción que es propia del Estado; de alguna manera comparte este monopolio de la violencia que es característico del Estado.

Entonces decir que, en virtud de la diferencia que existe sustancial, esencial, entre seguridad pública y seguridad privada, esta seguridad privada carecería en absoluto de sustento constitucional. Todas las empresas de seguridad pública serían inconstitucionales; pero además hay otra razón:

Recordemos que el Congreso de la Unión, tratándose del Distrito Federal, tiene una doble función; es un órgano legislador Federal y también es un órgano legislador local del Distrito Federal, en aquellos casos en que la Constitución, no le ha dado una facultad expresa a la Asamblea, entonces, el artículo 122, en la Base que ya se ha citado, inciso i), fracción V, habla de seguridad privada es

porque la entiende como una derivación de la seguridad pública, porque así como en el 123 tampoco autoriza al Congreso a legislar en seguridad privada, entonces, con base en qué se deriva al Distrito Federal una facultad que el Congreso de la Unión no tiene; por esa razón yo creo que no me convence la tesis de que la seguridad privada, sea algo esencialmente distinto de la seguridad pública.

En el proyecto que nos pone a nuestra consideración el ministro Góngora, a partir de la página cincuenta y cuatro, se establece muy bien, a mi juicio, con mucha claridad y precisión, cuál es la relación entre seguridad privada y seguridad pública, nos habla, lo voy a decir en mis propias palabras: de una seguridad pública lato sensu, que incluye, comprende a la seguridad pública en estricto sensu que es aquélla que presta el Estado, y la seguridad privada, como dos subespecies de un mismo género que es la seguridad pública. Creo que a partir de esta premisa, se construye de manera muy acertada, todo el andamiaje constitucional, que da sustento a esta repartición de competencias, pero partiendo de la base, que la seguridad privada es una especie del género de seguridad pública.

Yo por eso, señor presidente, señores ministros, señoras ministras, me manifiesto en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúa en uso de la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Para volver sobre un punto que creo que no traté. El artículo 122 constitucional, como se ha dicho, establece expresamente, que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, tomando en cuenta que la materia de seguridad

privada es concurrente, entre la Federación y el Distrito Federal, debe considerarse que dicha competencia es relativa, y debe entenderse como la facultad de legislar en el ámbito de su competencia sobre la mencionada materia. En efecto, la materia de seguridad privada, en tanto es lo mismo que la seguridad pública, es concurrente, conforme al artículo 21 constitucional y las facultades normadoras de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son expresas, de donde se desprende la necesidad de que se le conceda expresamente la facultad de legislar, así como la necesidad de que el ámbito de su competencia sea delimitado por una Ley federal; en este sentido, el artículo 122 constitucional, cumple con la función constitucional de sustraer del ámbito del Congreso de la Unión, en cuanto órgano legislativo del Distrito Federal, la facultad para legislar en materia de seguridad privada, por tanto, la facultad que confiere el artículo 122 constitucional, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal, debe entenderse como la atribución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de legislar en materia de seguridad privada, dentro del ámbito competencial que establezca la ley marco, que al efecto expida el Poder Legislativo Federal; de esta forma, una interpretación armónica entre los artículos 21, 73 y 122 constitucionales, con el artículo 52, al que ya le di lectura, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conduce a afirmar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede legislar respecto de los servicios de seguridad que presten los particulares en el territorio del Distrito Federal.

Debo agregar señor presidente, que el que este proyecto se haya hecho siguiendo el sistema alemán pues fue pura casualidad, porque nunca supe cuál era el sistema alemán, para seguirlo.

Nada más eso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Muchas gracias, señor ministro presidente.

Esta controversia constitucional que somete a nuestra consideración el señor ministro Góngora, se promueve por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por estimar este órgano, esencialmente, que el Congreso de la Unión no tiene facultades para emitir la Ley que se impugna. Que los artículos en que se funda esta competencia no son aplicables y, además, que se invade la esfera competencial del Ejecutivo Federal y la de la misma Asamblea Legislativa del DF.

La materia de la litis se refiere al ámbito de atribuciones, tratándose de la seguridad privada; esto es, del servicio de seguridad que prestan empresas privadas y que, efectivamente, como sostiene la consulta, se ubica dentro de la seguridad pública.

Luego entonces, para resolver la litis, debemos atender a lo dispuesto en la Constitución Federal, que en su artículo 21, párrafos penúltimo y último, dispone lo siguiente: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

En concordancia con esta disposición, en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, se prevé la facultad del Congreso de la

Unión “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”

En consecuencia, conforme a estos numerales, es claro que la función de la seguridad pública corresponde a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito competencial que la propia Constitución les confiera. Que al efecto, dichos niveles de gobierno deben coordinarse para establecer un sistema nacional de seguridad pública, en los términos que prevea la ley, la cual, de acuerdo al artículo 73, fracción XXIII, será aquella ley que expida el Congreso de la Unión y que al efecto es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

En este punto quiero destacar lo sostenido por este Pleno, en el sentido de que las leyes generales son aquellas cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al Legislador para dictarlas e inciden, válidamente, en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Esto es, forman parte de un orden jurídico de carácter nacional, a diferencia de las leyes federales, que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos, con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal.

Aunado a lo anterior, por lo que se refiere al Distrito Federal, el artículo 122, Apartado C, Base Primera, I, fracción V, inciso i), de la Constitución, establece lo siguiente: “El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base Primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa,. Fracción V.- La Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las

siguientes facultades: i) Normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas”.

Al efecto, en los artículos 42, fracción XIII y 44 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se dispone que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, así como que las Leyes y Decretos que expida dicho órgano legislativo “se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes”.

Al caso, también es relevante considerar lo dispuesto en el 124 constitucional, en cuanto a que tratándose de la Federación, sus facultades son las que expresamente le confiere la propia norma fundamental, y por ende, los Estados sólo pueden actuar en lo que no se le haya conferido expresamente a aquella; de ahí que en lo general, el Congreso de la Unión sólo puede actuar en ejercicio de facultades que expresamente se le han conferido, con la particularidad de que tratándose del Distrito Federal, nuestra Constitución prevé un sistema mixto conforme al cual el Congreso sólo puede legislar en las materias que no se hayan conferido expresamente a la Asamblea Legislativa, pero a su vez el propio 122, le confiere expresamente al Congreso la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno, de legislar en materia de deuda pública del D. F., así como de dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión y las demás atribuciones que le confiere la propia Constitución Federal.

Así pues, de la interpretación sistemática de lo dispuesto en estos preceptos de la Constitución Federal, tenemos que corresponde al Congreso de la Unión, expedir la ley general que regule la coordinación de la función de seguridad pública, a fin de que con base en esta regulación, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito federal, realicen dicha función, y además se le faculta para regular lo relativo a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito federal; en consecuencia, las facultades expresas del Congreso de la Unión en materia de seguridad pública, se limitan exclusivamente a estos supuestos y a nada más.

Por tanto, en mi opinión, asiste la razón a la actora, 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 servicios de seguridad privada, cuando éstos se presten en dos o más entidades federativas, ya que su facultad se limita a la expedición de la ley general que coordina dicha función entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, ordenamiento legal en el que precisamente estableció en sus artículos 52 y 4º, que cuando se trate de empresas que prestan servicio en dos o más Estados, deberán previamente obtener autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y en caso de solo hacerlo en una Entidad, sólo deberán tener autorización de la autoridad administrativa que la Ley local establezca; además, prevé la existencia de convenios de coordinación entre los integrantes del sistema nacional, lo anterior al tratarse precisamente de la seguridad pública que necesariamente debe ser una función coordinada entre todos los niveles de gobierno conformando el sistema nacional. En este orden de ideas, considero que no es posible sostener por un lado, que los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución, que confieren facultad al Congreso de la Unión para expedir una ley general que coordine la función de seguridad

pública entre los distintos niveles de gobierno, también lo faculte para expedir la Ley Federal que ahora se cuestiona ni tampoco concluir que con base en dicha ley general pueda hacerlo pues precisamente es esta Ley la que ha distribuido las competencias entre cada orden de gobierno, sin que pueda coexistir además una ley federal que regule las empresas de seguridad privada cuando presenten sus servicios en dos o más estados, pues ello, desde mi punto de vista rompe totalmente el propio sistema de coordinación e irrumpe en el ámbito competencial propio de cada nivel de gobierno; además, precisamente partiendo de que en el artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se prevé que las empresas que presten el servicio de seguridad privada en dos o más entidades federativas, deben obtener autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el titular del Poder Ejecutivo expidió el Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada, publicado el 13 de octubre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación, que en su artículo 1º, señala “que dicho Reglamento tiene por objeto regular los servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, comprendiendo la autorización, requisito, modalidades, registro, obligaciones y restricciones, opinión favorable, capacitación, visitas de verificación, medidas tendientes a garantizar la correcta prestación de los servicios y sanciones aplicables, así como los medios de impugnación de éstas respecto de los servicios de seguridad privada”. Y en su artículo 2º, dispone “que corresponde al Ejecutivo Federal, la aplicación del Reglamento por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal”. Por consiguiente, considero que al haberse omitido la Ley impugnada sin tener facultades para hacerlo, que además romper con el sistema de coordinación previsto por la propia Constitución Federal, sujeto a la Ley General correspondiente, debe declararse la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada, por lo que mi voto será en contra del proyecto. Muchas gracias

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúa en el uso de la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Quisiera ir por varias partes. La primera, decía el ministro Gudiño que él no encontraba el fundamento de la seguridad privada y que eso podría producir la inconstitucionalidad de todas las empresas, yo al revés, encuentro la seguridad privada de manera expresa para el Distrito Federal en el artículo 122 y la seguridad privada de manera residual para las entidades federativas en el artículo 124 en tanto no es una facultad expresamente concedida a la Federación, lo expresamente concedido a la Federación en el artículo 73, fracción XXIII, es la seguridad pública; en consecuencia, si me parece que hay un fundamento específico en este caso concreto para esta primera cuestión. En segundo lugar, está el tema en el que se ha insistido y me parece un punto de vista importante, en si realmente podemos llegar a asimilar seguridad pública y seguridad privada, no tanto como una distribución competencial sino como una actividad, cómo podemos saber desde este punto de vista qué integraría la seguridad pública, el propio proyecto del ministro Góngora, nos dice que la manera en la cual el Legislador federal, ha establecido la Ley de Coordinación es en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y aquí hay un artículo 3º que no se ha leído de la Ley que yo lo quisiera leer, es un poco largo pero ahí es donde se está dando la caracterización material de la seguridad pública; salvo que ahora se nos diga, que no quiere que el Legislador no dijo lo que quería decir; sino que simplemente se limitó a unas pocas actividades.

Dice el artículo 3º. “Conforme al artículo 21 constitucional, y para los efectos de esta Ley, denominada Ley General que Establece las

Bases; es decir, es la Ley Reglamentaria de esta actividad, la seguridad pública, es la función a cargo del Estado; primero, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Las autoridades competentes –está hablando de autoridades- alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.”

“El Estado combatirá las causas que genera la comisión de delitos y conductas antisociales, y se desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto de la seguridad, finalmente.”

“La función de seguridad pública, se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, 1; Ministerio Público, 2; Tribunales, 3; Responsables de prisión preventiva, ejecución, de penas y tratamiento de menores infractores, 4; de los encargados de protección de instalaciones y servicios estratégicos en el país, 5; así como por las autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”

Consecuentemente, dónde está descrita la seguridad privada en el artículo 3º, de la Ley que se supone, genera, identifica y determina esto.

A mi parecer, se está generando una interpretación sumamente forzada, generando una condición material de la seguridad, para decir, que lo público y lo privado a final de cuentas es lo mismo, porque se está dando simplemente una connotación material. Aquí yo no discuto, que sea una actividad importantísima del Estado, no discuto que la seguridad puede ser una cosa, pero estamos

analizando ámbitos de competencia, no estamos analizando una función.

En las réplicas que se hicieron a mis comentarios, pareciera cómo que yo no quiero, y creo que es el mismo problema para el ministro Valls, no queremos, que se regule la seguridad privada, es que ese no es el tema. El tema es, quién regula a la seguridad privada, si el artículo 122 dice: “Las empresas de seguridad privada las va a regular la Asamblea”, pues me parece que las regula la Asamblea, no es que no haya una regulación, no es que estemos nosotros promoviendo una situación así de desorden a las empresas privadas, simplemente es una pregunta de competencia, no una pregunta de regulación, y en el 124 por condición residual, me parece que acontece rigurosamente lo mismo.

Si leo la Ley Federal de Seguridad Privada, que está impugnada, veo el artículo 1º, y tampoco encuentro cómo el Legislador en la Ley Federal de Seguridad Privada, trató de llevar a cabo una vinculación de esta Legislación, con la propia que Ley que Establece las Bases del Sistema de Coordinación; es decir, en la identificación de este objeto, tampoco se está dando esta condición, –insisto- de identificación material.

A mi parecer el problema es, que el artículo 21, y me refería a la exposición de motivos y a la iniciativa, nunca se consideró el tema de seguridad privada, estaba claramente diferenciado; yo entiendo el problema que se está presentando en el país, pero aquí no estamos en una condición consecuencialista para ver qué es lo que pasa; el Constituyente, simplemente consideró al momento de reformar el 21 en diciembre del noventa y cuatro, que tendría que tener una condición así, y tan es así, que en la reforma del 122, marcó el carácter residual de la seguridad privada para el Distrito Federal; y consecuentemente, de ahí también uno puede

desprender de eso más el 124, que es residual para el Distrito Federal, yo insisto, sería deseable que se den esas condiciones, pero no es así.

Cómo conciben los españoles, y cómo conciben los colombianos las funciones de seguridad, bueno, España es un Estado central, y no tiene necesidad de hacer estas distinciones, son departamentos administrativos y los departamentos administrativos hacen funciones administrativas; consecuentemente, no se le presenta ese problema y me parece que desde ahí el Tribunal Constitucional español, pudo haber dicho lo que dijo. En el caso de la Constitución española, el artículo 148, dice lo que hacen las comunidades autónomas, y el artículo 149, lo que hace el Estado nacional español. El Estado nacional español, tiene la función de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías, o las comunidades autónomas en la forma que establezcan los respectivos estatutos. Eso está muy bien, pero es que no dice, la Constitución española, si la vamos a tomar como referencia, en el artículo 149, que los Estados o que las comunidades autónomas, tengan una función de seguridad privada; entonces, tampoco tiene esto mucho caso saber, qué acontece allá, a mí el derecho comparado me parece que es una fuente de ilustración, pero frente a Estados centrales, no aplica la tesis, y frente a Estados autonómicos, tampoco aplica, sencillamente porque a las comunidades autónomas no les está dando esa función; si se hubiera puesto esto por el Constituyente español, pues a lo mejor tendría algún sentido esta cuestión. Y, finalmente el último punto, no basta decir que estamos ante una ley marco, no tiene esto porqué, porque si está diciendo el artículo 73, en su fracción XXIX, que esta Ley, tiene que establecer las condiciones de la coordinación, la coordinación se hace sobre las facultades que previamente están otorgadas, y yo regreso al punto original, si el 122 está diciendo que esta es una materia de seguridad privada y le corresponde al

Distrito, y el 124 lo hace en términos residuales, la coordinación tendría que hacerse sobre las materias que son específicas, pero esta posibilidad de coordinación es sólo sobre seguridad pública, no sobre seguridad privada, en consecuencia con ello, no se puede dar.

Una última cuestión, los argumentos que nos plantea el ministro Góngora en el proyecto, para mí no son nuevos, el ministro Góngora, el contenido del voto particular que hizo en el Amparo en Revisión 942/2005, yo conocía los argumentos, me parecen argumentos muy interesantes, insisto, ya los habíamos leído, porque es exactamente el contenido de ese voto particular, y consecuentemente, son argumentos con los cuales yo he tenido realmente la oportunidad de haberlos meditado en tiempo, y realmente no me terminan de convencer ese tipo, insisto, de un asunto, pues que ya se resolvió hace bastante tiempo, y que tiene esta plena identidad material. Por estas razones, complementadas me parece con lo que señaló el ministro Valls en su intervención, yo no acabo de ver cómo vamos a hacer de la seguridad privada un elemento de la seguridad pública, aun cuando en condiciones materiales de seguridad nacional sería muy importante, porque el único tema que tenemos frente a nosotros, es un tema competencial. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene el uso de la palabra el señor ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, creo que el tema que nos ocupa hoy es de extraordinaria importancia para el país. Nadie discute como lo han señalado los señores ministros, la relevancia que tiene hoy día todo tipo de seguridad en México. Sin embargo, lo que estamos analizando es: las facultades constitucionales que

tienen los órganos para regular una materia específica, que es la seguridad privada, la prestación de los servicios de seguridad privada; y aquí se ha hecho alusión al marco constitucional, y yo quisiera tratar de justificar porqué hasta ahora no estoy de acuerdo con el proyecto. Aquí se ha dicho que el artículo 21, establece una facultad que el proyecto llama de federalismo cooperativo, que a mí me parece que más bien se trata de una clara facultad concurrente, en donde lo que el artículo 21 señala es precisamente que lo que debe hacer la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, es: coordinarse en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Llamo la atención sobre un tema que no se ha tratado, la facultad de la Asamblea, sobre la materia de seguridad privada, fue otorgada con posterioridad a la reforma al artículo 21. El artículo 21 se reformó en 1994, y la facultad se le otorgó a la Asamblea en 1996. Adicionalmente, creo que es importante tomar en cuenta cómo se define a la seguridad privada, desde la Ley de Coordinación, la Ley Federal, hasta las Leyes específicas del Distrito Federal y la Federal, en este caso, la Ley Federal de Coordinación, me estoy refiriendo, establece en el artículo 52, en la parte final, conforme a las bases que esta Ley dispone: las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión, y las causas de procedimiento para determinar sanciones. Y, considera a la seguridad privada, como un auxiliar de la seguridad pública. Esto mismo se establece en la Ley Federal de Seguridad Pública en el artículo 2º, al definir lo que es seguridad privada, y dice: “actividad a cargo de los particulares autorizada por el órgano competente con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores incluido su traslado, instalación

operación de sistemas y equipos de seguridad, aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres en su carácter de auxiliares a la función de seguridad pública”. Consecuentemente, se está estableciendo una diferencia entre la función sustancial de seguridad pública y estos órganos que son auxiliares de la misma; se puede considerar por supuesto que quedan englobados en un concepto amplio de seguridad pública, pero le están dando un tratamiento diferenciado.

Ahora bien, en el caso del Distrito Federal tenemos —ya se ha comentado— tenemos una situación específica que lo hace diferente a todas las demás entidades del país, las entidades del país, se rigen por el principio general plasmado en el 124 constitucional en donde, por una, digamos traspolación del concepto federal, al crearse el estado federal en México, se les dejaron las facultades residuales dado que la evolución histórica fue totalmente diferente al federalismo norteamericano; en el caso del Distrito Federal, es exactamente a la inversa, se le tuvieron que dar facultades expresas a la Asamblea y dejarle las residuales al Congreso de la Unión. A mí me parece que es muy importante, tomar en cuenta lo que señalé al principio, que la facultad para legislar en materia de seguridad privada se le otorgó a la Asamblea con posterioridad a que se había definido el Sistema de Coordinación en Materia de Seguridad Pública en el artículo 21 constitucional; consecuentemente no podemos pensar que no fue consciente que se le estaba dando esa facultad específica al Distrito Federal; en este sentido me parece que es claro que el Distrito Federal, tiene una facultad para legislar en esa materia, el punto a discusión es: si la Federación puede o no legislar sobre la misma materia, de hecho lo hizo, —vuelvo a insistir— en la Ley de Coordinación, de Coordinación, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del veintitrés de agosto de dos mil cuatro, el Título Cuarto que

además se cita en el proyecto, se refiere precisamente a los servicios privados de seguridad y qué es lo que establece esta Ley, las bases de coordinación conforme al último párrafo del artículo 21, a mí me parece que yo no aceptaría la afirmación de que el Congreso no puede legislar en materia de seguridad privada, lo que yo creo es que puede hacerlo, en tanto establece bases de coordinación para los tres diferentes órdenes de gobierno; pero me parece que en el caso del Distrito Federal específicamente, el Constituyente le otorgó una facultad específica para reglamentar la materia de seguridad privada y que él, el Congreso de la Unión como Congreso General debe respetar, por eso hasta ahora —y abierto a seguir escuchando los argumentos— yo no estoy de acuerdo con el proyecto, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Ha solicitado el uso de la palabra el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y luego el ministro Góngora Pimentel, yo quisiera apuntar algo que pienso que no se ha destacado claramente que esta Ley Federal de Seguridad Privada, no impide que cada una de las entidades federativas, regule la seguridad privada a través de su propia Ley, esta Ley está dirigida exclusivamente a una situación peculiar, como se ha dicho si ve uno las dos leyes la de Coordinación de Seguridad Pública y la Ley Federal de Seguridad Privada, no se trata de la misma función, se trata de funciones auxiliares a la seguridad pública y que se especifican y en esa materia la propia Ley está señalando que esto es tarea de cada una de las entidades federativas. ¿Qué es lo que trata de resolver esta Ley? Problemas de servicio de seguridad privada que se presten solo, perdón que se presten en dos o más entidades federativas; en otras palabras, como que hay una situación que habría que considerar, expresamente en el artículo 1º., se está señalando: “Los servicios de seguridad privada que se presten, sólo dentro del territorio de una entidad federativa, y el Distrito Federal es una entidad

federativa, estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes”. Tampoco esto es seguridad pública, en donde hay toda una coordinación: Federación, Estados y Municipios, sino que hay un área que es la que examina esta Ley: “La presente ley tiene por objeto regular la prestación de servicios de seguridad privada, cuando éstos se presten en dos o más entidades federativas, con las modalidades previstas en esta ley y su reglamento; así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas”. Entonces, pienso que no se puede perder de vista esta situación, aquí se está planteando un problema de invasión de esferas, y yo me preguntaría sólo hipotéticamente: ¿una entidad federativa a la que se le está salvaguardando su atribución de regular la seguridad privada a través de sus leyes, se siente afectada porque la Federación en un momento dado intervenga cuando hay empresas de seguridad privada que quieren actuar en dos o más entidades federativas?, que ese es en el fondo el problema que se está planteando; no es problema de que haya una legislación federal que rijan a cada una de las entidades federativas, cuando tienen sus servicios de seguridad privada, ahí, yo coincidiría en quienes dicen: pues esto sería abiertamente inconstitucional, pero aquí en esta Ley se está diciendo: no, cuando se trata de esa situación cada entidad federativa tiene sus leyes y regula todo lo que tiene que ver con esto. Como que esta Ley, yo advierto, trata de resolver un problema que seguramente en la práctica se produce, cuando hay empresas de seguridad privada que quieren actuar en distintos Estados de la República; entonces, quién va a regular esto, lo va a regular cada entidad federativa, cuando los servicios son de distintas entidades federativas. En fin, el tema no es sencillo, más aún, el debate ha ido propiciando que no solamente se hable a favor del proyecto, sino también en contra del proyecto, y son de los casos en que yo advierto que tendrá que ser el Pleno el que a través de este debate vaya afinando una situación que de suyo no resulta sencilla.

Hace uso de la palabra el señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias. La última intervención del ministro Cossío, me obliga a intervenir. Yo dí un argumento de refuerzo, no es parte de la litis. El argumento del ministro Cossío parte de la base de que seguridad pública y seguridad privada son dos cosas totalmente distintas, y entonces sí debo admitir que tiene razón al decir que la seguridad privada sería residual, atendiendo al 124, pero precisamente eso es lo que se está discutiendo, si es lo mismo o es diferente, entonces creo que tanto él como yo, caeríamos en un argumento circular. A mí me cuesta trabajo pensar que, siendo la preocupación central del Constituyente la seguridad, no haya mencionado nada, absolutamente ninguna base para la seguridad privada, pero vuelvo a repetir, no es materia de la litis, admito que muy posiblemente el ejemplo de refuerzo que dí fue desafortunado, y bueno, yo quería referirme al otro problema que plantea el ministro presidente, que yo creo que es uno de los aspectos centrales del proyecto, al cual no se le ha prestado mucha atención, desde mi perspectiva. Dice la página sesenta y tres: "También se ha dicho que la Ley Federal de Seguridad Privada, impugnada en la presente Controversia Constitucional, es reglamentaria de la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de regular los servicios de seguridad privada que se presten en más de una entidad federativa; que como lo destacó el ministro presidente, este es el meollo de la cuestión que se discute respecto a la constitucionalidad de esta Ley.

El proyecto nos dice: "Bajo estos presupuestos, no es posible atender a los argumentos que tienden a señalar la falta de razonabilidad del criterio de distribución de competencias entre la Federación y del Distrito Federal, toda vez que la Ley impugnada, no es la que realiza tal distribución competencial, sino que lo hace

la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que no fue impugnada en la presente controversia constitucional aun cuando se tuvo la oportunidad de hacerlo a partir del acto de aplicación que constituyó la expedición de la Ley Federal de Seguridad Privada, que como ya se dijo, se estableció para reglamentar el artículo 52 de la Ley General mencionada; de esta forma, como no fue impugnada en la presente controversia constitucional la norma que hace la distribución competencial, sino la ley que reglamenta la competencia, que la diversa ley marco le otorgó a la Federación, no pueden atenderse estos argumentos".

Me parece que esto es un aspecto toral del proyecto, que primeramente habría que desvirtuar este argumento, que a mí me parece en lo personal contundente, para poder seguir discutiendo el tema desde otras perspectivas.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: En el orden de ideas de la intervención del ministro Gudiño, voy a leer simplemente el artículo 52 de la Ley General, que Establece las Bases de Coordinación del Sistema:

"Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia, o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores incluido su traslado, deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas, –exactamente, lo que después regula la otra ley– o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad, conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de

coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones".

Yo advierto, por la fecha que señaló el ministro Valls, que aquí ha ido dándose una evolución en la regulación de la seguridad pública y de la seguridad privada; él mencionó un reglamento de 2004, que corresponde en el contenido a la Ley de Seguridad de 2006. En otras palabras, se elevó a jerarquía de ley, lo que antes estaba como un Reglamento del Ejecutivo Federal; en fin, puntos importantes que a mí todavía no me llevan a ninguna definición, a ninguna conclusión, pero que pienso que sí nos están ayudando a avanzar.

En este sentido señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

Perdón, para hacer una precisión, la Asamblea Legislativa, no solamente está alegando la invasión de esferas, sino también que el Congreso no tiene facultades para legislar en la materia de seguridad privada; y este Reglamento al que aludí en mi intervención es Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada, y se refiere concretamente a los artículos 52, –que usted acaba de leer señor presidente–; 52 a 54 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Eso ya estaba previsto en el 52 de Ley, y ahora se reglamenta; y el artículo 1º de la Ley que se impugna, dice más o menos lo mismo que el artículo 1º del Reglamento; el artículo 1º del Reglamento dice: "El presente Reglamento tiene por objeto regular los servicios de seguridad privada cuando éstos se presten en dos ó más

entidades federativas y luego desglosa: “que esto tiene por objeto la autorización, requisitos, modalidades, etcétera”.

El artículo 1º, de la Ley impugnada, dice a la letra: “La presente ley tiene por objeto regular la prestación de servicios de seguridad privada cuando éstos se presten en dos ó más entidades federativas en las modalidades, etcétera”. Dice exactamente lo mismo; que ya estaba previsto en la Ley Federal de Coordinación que establece las bases de coordinación; de manera pues que no considero que no tiene facultades el Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad privada; eso creo que ha quedado establecido, no hay facultades para que lo haga; tan no hay facultades que para los estados sea residual esta facultad y para el Distrito Federal es un otorgamiento directo de la facultad, porque ahí funciona al revés el principio; está otorgado directamente y si la tienen los estados, y si la tiene el Distrito Federal, pues no puede ser una facultad que también que no la tiene expresamente en ningún texto constitucional; no la tiene el Congreso de la Unión.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.- Pienso que han surgido interesantes temas; ha solicitado la palabra el señor ministro Góngora. Pienso que debemos decretar un receso y continuaremos en seguida.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:45 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 13:05 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúa la sesión y se concede el uso de la palabra al señor ministro Genaro David Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, con una disculpa señor ministro presidente por volver a tomar la palabra.

El señor ministro Valls, nos dice que la Federación no tiene facultades para legislar en materia de seguridad privada, solamente en reglamentos; yo considero que sí la tiene, la facultad está contenida en la Ley que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual confiera a la Federación, la facultad de autorizar los servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en más de una entidad federativa a la Secretaría de Seguridad Pública Federal; en efecto, qué pasaría si no tuviéramos esta Ley de las empresas de seguridad privada que tienen trabajo, que tienen que hacer en varios estados de la República, quién se ocuparía del traslado de armas, de municiones de una entidad a otra; esta Ley, sólo confiere la facultad más no agota la facultad legislativa; la existencia de una ley marco, no impide al Congreso legislar en la materia que conforme a la ley marco le corresponde a la Federación; el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión, esta fracción debe interpretarse en mi opinión de manera amplia, como una facultad para reglamentar las atribuciones que los Poderes Federales tienen, producto de la distribución de competencias que puede hacerse mediante una ley marco; como he dicho, las leyes marco pueden distribuir competencias entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal por delegación constitucional, por ello las competencias que otorga una ley marco a una autoridad federal, puede ser desarrollada por el Congreso de la Unión, de conformidad con esa fracción XXX del 73 constitucional; en este sentido, como la Ley Federal de Seguridad Privada se emitió para reglamentar la facultad que la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

confiere a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, debe concluirse que el Congreso de la Unión puede desarrollar la competencia de una determinada autoridad federal de conformidad con el artículo 73, fracción XXX constitucional; qué hace la Ley Federal de Seguridad Pública, ya hemos visto, regula el registro nacional de empresas, personal y equipo de seguridad privada, regula las modalidades en los servicios de seguridad privada, la de la autorización, revalidación y modificación para prestar estos servicios, establece los requisitos para prestar este servicio y otras más; todo esto, no es más que un desarrollo de la atribución de la Federación en materia de seguridad privada. Anteriormente, esto era desarrollada en un reglamento, me parece que da mayor certeza que se desarrolle en una Ley del Congreso de la Unión; por tanto, esta norma no está invadiendo la esfera del Distrito Federal, sino reglamentando la esfera federal con fundamento en el artículo 73, fracción XXX; se ha dicho que estos argumentos salen de un voto particular que algunos ministros firmamos, no es así, ese voto particular trata de la seguridad y del comercio; luego, no tiene relación con este tema, lo que el señor ministro Franco está diciendo es que la Federación puede coordinar, al menos así lo entendí, a todos los Estados con excepción del Distrito Federal. Esto no es aceptable, el Distrito Federal también es coordinable, pues el hecho de que la facultad de legislar en materia de seguridad privada esté expresamente conferida a la Asamblea, sólo cumple la función de que pueda legislar por el régimen de competencias expresas que rigen al Distrito Federal, pero no puede significar que se haya concedido al Distrito Federal un ámbito exclusivo, aislado de toda posibilidad de coordinación con la Federación. Si cité la jurisprudencia española y colombiana fue para hacer ver que una cosa es la seguridad pública y otra la seguridad privada. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Continúa con el uso de la palabra la señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. He escuchado con mucha atención la participación de los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, precisamente porque creo que el tema que estamos discutiendo es de extraordinaria importancia.

Por principio de cuentas quisiera felicitar al ministro Góngora Pimentel por este proyecto, yo creo que es un proyecto magnífico, con un estudio muy, muy profundo como todo lo que él acostumbra hacer; sin embargo, el tema es muy, muy discutible, como se ha visto ahorita a lo largo de la discusión, por estas razones quisiera mencionar cuál es realmente mi opinión al respecto.

Si nosotros analizamos el proyecto a partir de la foja 49, que es donde el señor ministro Góngora Pimentel está partiendo del análisis, del análisis constitucional, en el que nos determina por qué razón considera que sí existen facultades concurrentes entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, para legislar en materia de seguridad pública, nosotros vemos que parte de la siguiente premisa, la premisa que nos dice es: Primero que nada, constitucionalmente podemos encontrar dos tipos de facultades, las facultades concurrentes y las no concurrentes. Las facultades concurrentes, nos dice en la página 49, son aquellas que de alguna manera se establecen por la Constitución para que tanto la Federación como los Estados puedan legislar en este tipo de materias, ¿y cómo se regula esta facultad? Esta facultad –nos dice– se regula a través de lo que se conoce como las leyes marco respectivas; y la otra es: Las facultades no concurrentes son aquéllas que están expresamente determinadas en la Constitución para cada una de estas entidades, y es así como podría

determinarse cuándo corresponde a cada quien el legislar en determinada materia, por supuesto con la facultad de que en algún momento dado sabemos concretamente que lo que no está expresamente delimitado y expresamente permitido en la Constitución para la Federación se considera una facultad residual para los Estados.

Además, nos dice que los artículos que de alguna manera nos están dando la posibilidad de enmarcar esta facultad concurrente en materia de seguridad privada son precisamente el artículo 73, fracción XXIII, el artículo 21 constitucional y la ley marco, que en este caso sería la Ley General que Establece las Bases de Coordinación para el Sistema de Seguridad; entonces, éstos son los fundamentos para establecer en el proyecto las facultades concurrentes o coincidentes, como le quieran llamar, en esta materia de seguridad privada.

Partiendo de esta base nosotros entendemos que hay una ley marco, que de alguna manera, o al menos el proyecto así nos dice, que hay una ley marco que es esta Ley a la que me he referido, que de alguna manera nos está determinando por qué razón debe existir coordinación entre la Federación, y en este caso concreto, el Distrito Federal.

Lo que sucede es, que por principio de cuentas, creo que tendríamos que determinar si por seguridad pública y seguridad privada entendemos que puede estar una inmersa dentro de la otra, o qué entendemos por una y otra. El proyecto nos dice que la seguridad privada está inmersa dentro de lo que es la seguridad pública, y que dentro de esta base encuentra que sí hay justificación para que el Congreso de la Unión emita este tipo de Legislación.

Yo por principio de cuentas establecería: ¿Cuál es la diferencia que hay entre seguridad pública y seguridad privada? Si nosotros acudimos a la doctrina, lo que nos dice es que hoy en día: “La seguridad pública es concebida no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención sino también como las acciones de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes”.

¿Qué quiere decir esto?, que se ha ido ampliando a lo largo de nuestra historia el concepto de seguridad pública, y que es precisamente cuando en mil novecientos noventa y cuatro se da la importantísima reforma constitucional en la que se establece que la seguridad pública debe de tener ciertas bases para toda la República en la que se coordine los sistemas nacionales, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública y, por supuesto las instancias locales y federales encargadas precisamente de esta coordinación y planeación.

Ahora, ¿qué entendemos por seguridad privada?, podemos decir que es lo mismo, que es una extensión, que está inmerso un concepto dentro del otro. Ya alguno de los señores ministros había leído, incluso la propia Ley del Distrito Federal en la que se determinaba cuál es el concepto de seguridad privada, pero también tengo otras leyes de algunos Estados donde se está determinando: Que por seguridad privada se entiende a la actividad a cargo de los particulares, -los particulares-, cuyo objeto es regular la prestación de los servicios de seguridad privada en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles, valores incluido su traslado, instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; y otra ley nos dice: Seguridad privada es el servicio que prestan los particulares para brindar

protección que tiene como fin salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes de acuerdo a las modalidades previstas por la ley.

¿Qué quiere esto decir?, bueno que aquí entendemos que si hablamos del sistema de seguridad pública a que se refiere la Constitución, estamos refiriéndonos a una seguridad que depende del Estado, de alguna manera; y la seguridad privada, yo haría esa diferenciación, depende de los particulares; es decir, está encargada a los particulares.

Yo considero que hay una diferenciación tajante entre un sistema y otro, por qué hay una diferenciación tajante entre uno y otro, porque no podemos pensar que un cuerpo de seguridad privada que puede depender de una empresa particular en la que es, incluso, una sociedad anónima en muchas ocasiones pueda tener exactamente las mismas implicaciones que tenga un cuerpo de seguridad pública que depende, precisamente del Estado mexicano en cualquiera de sus niveles de gobierno.

Si confundiéramos realmente esta diferenciación entre seguridad pública y seguridad privada sería tanto como no distinguir entre lo que es derecho público y derecho privado, que estamos en dos ramas de la materia jurídica totalmente diferentes; bueno, eso en cuanto hacia la diferenciación.

Yo no digo que el proyecto, en este caso, no desconozca esta diferencia, de ninguna manera, vuelvo a decir que el proyecto está muy bien elaborado.

Aquí el proyecto lo que nos está diciendo es: que reconociendo estas diferencias entre seguridad pública y seguridad privada; la seguridad privada que otorgan los particulares debe estar inmersa o

entenderse inmersa dentro del servicio de seguridad pública que otorga el Estado. Y aquí es donde yo encuentro que existe una diferencia, yo creo que son cuestiones genéricas de seguridad sí, por qué, porque podríamos decir que en ambos casos se están refiriendo a cuestiones de seguridad pero en ámbitos totalmente diferentes: uno de carácter estatal y otro de carácter totalmente privado

Entonces, estableciendo estas diferencias entre lo que es seguridad pública y seguridad privada, por principio de cuentas la pregunta es, reconociendo las diferencias entre estos dos tipos de seguridad, la pregunta es ¿el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de seguridad privada?

Si nosotros acudimos a la Constitución y vemos los artículos que se citan en el proyecto para dar el fundamento de las facultades concurrentes vemos que son el artículo 21 constitucional y el artículo 73, fracción XXIII.

Qué nos dice en el artículo 21 y el artículo 73, fracción XXIII, en este momento lo localizo.

El 21, nos dice: “La seguridad pública, -la seguridad pública-, es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala, la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública, entonces a qué se está refiriendo realmente el artículo 21 constitucional, a un sistema de seguridad pública.

Qué nos dice el artículo 73 de la Constitución en materia de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad, ¿se estará refiriendo a seguridad pública o a seguridad privada? Nos dice el artículo 73: “El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar. Fracción XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”.

Estos dos son los artículos constitucionales que de alguna manera están dando las bases para que el Congreso de la Unión determine o tenga facultades para legislar en esta materia, hasta ahorita lo único que hemos leído tiene facultades para legislar en materia de seguridad pública, no hemos encontrado la palabra “privada” en ningún caso.

Pero se dice también que de alguna manera hay una ley marco, una ley marco que es precisamente la Ley General de Coordinación que Establece las Bases para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que esta es la ley marco y que de alguna manera es la ley marco la que otorga la facultad al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, yo no desconozco que existe la posibilidad de que la Constitución establezca en determinadas leyes que sí se han denominado marco, que se otorgue la posibilidad de que sean estas leyes las que faculte a las Entidades, a los Municipios y a la Federación para ciertas atribuciones, por supuesto que existen las leyes marco, y si en un momento dado nosotros vemos el artículo 3º constitucional pues nos queda muy claro que esa es una ley marco, nos dice la fracción VIII del artículo 3º constitucional: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, --fíjense--, destinadas a

distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios”.

No nos queda duda esto es una ley marco, aquí la Constitución expresamente está dándole facultades al Congreso de la Unión, prácticamente, para que legisle en esta materia en toda la República, entonces la Ley de Educación es una ley marco, por qué, porque la Constitución está estableciendo esta facultad.

Ahora, la pregunta es ¿la fracción XXIII del artículo 73 nos está estableciendo una ley marco en la que se establezca la posibilidad de legislar en materia de seguridad privada? Yo lo que diría es: la fracción XXIII del artículo 73 podría entenderla como una ley marco, sí, pero en seguridad pública, no en seguridad privada, en seguridad pública desde luego porque está estableciendo la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios pero en seguridad pública, si estableciera en materia de seguridad sin ponerle la palabra pública yo entendería que es una ley marco para regular tanto en seguridad pública como en seguridad privada, pero de lo contrario no podemos decir que el artículo 73, fracción XXIII está estableciendo de alguna manera una ley marco para regular facultades en materia de seguridad privada.

Por tanto creo que no puede ser el artículo 52 de la Ley cuyo nombre se me olvida, el que en un momento dado otorgue la facultad al Congreso de la Unión para que legisle en materia de seguridad privada, pero no sólo eso, el problema fundamental creo que se presenta cuando nosotros vemos el artículo 122 de la Constitución, el artículo 122 de la Constitución, ya hemos visto, que establece en el inciso i) de la fracción V, lo siguiente:

Le da facultades a la Asamblea de Representantes. “Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas

privadas, la prevención y la readaptación social, la salud, la asistencia social y la prevención social”.

A ver, lo importante de aquí es: Los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. Qué quiere esto decir; que tiene facultades expresas la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para legislar en materia de seguridad privada.

Se ha dicho por alguno de los señores ministros, que de alguna manera en materia de coordinación debiera entenderse que el Congreso de la Unión sí cuenta con facultades para coordinar cuando se dan estos servicios de seguridad privada entre uno o más estados, y que éste sería el caso entre el Distrito Federal y algún otro estado, y esto lo enmarcan en el artículo 52 de la ley marco, en materia, de la que se llama ley marco, en materia de seguridad pública. Yo lo que diría que no, por principio de cuentas, porque no es una ley marco en materia de seguridad privada, lo es en materia de seguridad pública; y en segundo lugar, tampoco se podría legislar por el Congreso de la Unión, en esta materia, porque el inciso G) del propio artículo 122 constitucional, nos está diciendo esto: “Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI, de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación, y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos, y seguridad pública”, fíjense que aquí habla de seguridad pública, también, el inciso g), del artículo 122 constitucional, fracción V, “y seguridad pública, sus respectivos gobiernos, podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y

participen con apego a las leyes”. Qué es lo que colijo de todo esto; las facultades del Congreso de la Unión son expresas, en qué, en materia de seguridad pública, no en materia de seguridad privada; las facultades del Distrito Federal son expresas, en qué, en materia de seguridad privada. Qué es lo que nos establece también la propia Constitución en materia de seguridad pública para el Distrito Federal; la posibilidad de coordinarse, pero cómo, a través de una ley del Congreso de la Unión, no, a través de un convenio, a través de un convenio, no a través de una ley del Congreso de la Unión, a través de un convenio.

Entonces, yo considero que el artículo 52 de la Ley, que se me olvida el nombre, no puede ser el artículo que les dé facultades al Congreso de la Unión para que se legisle por parte de éste en materia de seguridad pública dentro del Distrito Federal, como no lo es tampoco respecto de todos los demás estados de la República, y prueba de ello son todas las numerosas leyes que existen en todas las entidades federativas a través, precisamente de la legislación que hacen todas ellas en materia de seguridad pública y de las que traigo un número impresionante de leyes en donde cada estado de la República, legisla en materia de seguridad privada.

Por esas razones, yo me manifiesto en contra del proyecto del señor ministro Góngora Pimentel, sin desconocer que es un proyecto serio, que es un proyecto con un estudio profundo, pero que no coincide con el criterio externado.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, lamento volver a intervenir,

pero me veo obligado, porque creo que mi intervención anterior fue muy obscura.

Precisamente lo que yo traté de subrayar, es que la facultad del Congreso de la Unión es legislar en materia de coordinación de seguridad pública, que esa es su facultad expresa, y que consecuentemente existiendo facultades concurrentes de los tres ámbitos, la legislación que él puede expedir llega hasta ese extremo. Señalé que yo no estoy de acuerdo con el proyecto, porque me parece que en la Ley Federal de Seguridad Privada, expedida por el Congreso, en relación al Distrito Federal, se excede. Ahora voy a extender un poco el razonamiento de por qué considero eso, y ahora me convenzo más.

Como se ha señalado, el artículo 21 establece claramente esta facultad; pero el 73, –le voy a dar una lectura diferente a la que se ha dado hasta ahora-; el 73, en la fracción XXIII, que es su facultad de legislar, señala: “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”; en tanto se reconoce que la seguridad privada es un auxiliar de la seguridad pública, me parece que el Congreso puede dictar bases de coordinación con esa limitación, como auxiliares de la seguridad pública.

Pero luego dice: “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”; su facultad se reduce a esto; en la Ley Federal de Seguridad Privada, está estableciendo estas bases; pero para los cuerpos de seguridad privada que no están dentro del ámbito de su competencia.

Si ustedes ven el 122, que establece la facultad de la Asamblea – también le doy una lectura con un matiz diferente-; dice: “es una facultad de la Asamblea del Distrito Federal, legislar sobre la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad privada; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas”.

Consecuentemente, el Congreso de la Unión –lo ratifico-, no puede legislar en esta materia; lo podría hacer en función de los cuerpos de seguridad pública federales.

Por esa razón, yo ratifico lo que dije: el Congreso de la Unión tiene facultades para dictar una ley de coordinación entre los distintos ámbitos, no más allá; en tanto, son auxiliares de la prestación del servicio de seguridad pública, pueden establecerse bases de coordinación, que es lo que señala la Constitución; pero el Congreso tiene limitadas sus facultades, en cuanto a la prestación de los servicios en las instituciones, a los cuerpos de seguridad pública federales; ésta es una limitación expresa de la Constitución.

Por lo tanto, yo vuelvo a sostener el punto de vista que expresé al principio, de que es por ello, máxime que en el caso del Distrito Federal, hay una facultad expresa a la Asamblea para legislar en esta materia, que la Ley expedida por el Congreso se excede en la materia.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, presidente.

Seguridad con connotación jurídica, es una; no hay una seguridad pública y una seguridad privada.

El Estado tiene a su cargo prestar servicios de seguridad.

Vamos a ver qué nos dice el diccionario de la lengua.

Seguridad.- (un montón de acepciones, una de ellas dice: locución adjetiva.- “Dicho de un ramo de la administración pública, cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos”). Luego viene, agente de seguridad y otras locuciones más.

No nos refiere a la seguridad privada como algo diferente.

La seguridad es una sola.

¿Qué es lo que nos dice el artículo 122 constitucional?

El artículo 122 constitucional, dice que: “servicios de seguridad prestados por empresas privadas, son materia de posibilidad legislativa para la Asamblea del Distrito Federal”

Esto ¿qué quiere decir?, que los servicios de seguridad cuando son prestados por empresas privadas, se abre esta posibilidad, no es que sean dos seguridades diferentes, radicalmente diferentes, como nos decía la señora ministra Luna Ramos, -con quien, con todo respeto, no coincido-; la seguridad es una, los servicios de seguridad los presta el Estado, artículo 21 constitucional, que yo lo veo como embudo, aquí nos dice: que la seguridad pública, que es la única seguridad con connotación jurídica, es función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Cuáles son las respectivas competencias que esta Constitución señala: Vemos que los Estados tienen que darles leyes a los Municipios, para que ejerzan la función de policía, función típica de seguridad. Y vemos que cuando la Constitución refiere las

facultades de los Estados, no habla de esto, ¿por qué? creo que tiene razón el ministro Cossío, son facultades residuales, por facultades residuales; pero resulta que también la Federación tiene policías, y que también tiene a su cargo, conforme al 23, que digo, lo veo como un embudo, servicios de seguridad. ¿Por qué al Distrito Federal se le dan en forma expresa? Porque no goza de facultades residuales, el Distrito Federal tiene solamente las que le da el 122 constitucional, y carece de facultades residuales, éstas corresponden a los Estados, por eso se le da una facultad expresa. ¿Qué es lo que se hace cuando se coordina? Pues en esta atribución de coordinación, se da la facultad para legislar sobre una ley, cuando esta razón de seguridad privada, va a funcionar entre dos entidades federativas, también considerando al Distrito Federal como entidad federativa. Sería sensacional que una entidad federativa legislara extraterritorialmente, “mis instituciones privadas de seguridad, van a tener competencia y beligerancia fuera de mi territorio”; esto no puede ser así, cuando una empresa de esta naturaleza tenga la pretensión de actuar en territorios de dos entidades federativas, entra, no solamente la Ley de Coordinación, sino otra, que también es de super coordinación, nada más que no se llama así, que es la Ley Federal de Seguridad Privada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo quisiera comenzar viendo el argumento que planteó el ministro Gudiño del proyecto, porque me parece que es un argumento importante que tendríamos que saltar, es el argumento que él identificó en las páginas setenta y tres y setenta y cuatro del proyecto del señor ministro Góngora.

Leo el último renglón de la setenta y tres y setenta y cuatro, dice: “Bajo estos presupuestos, no es posible atender los argumentos y que tienden a señalar la falta de razonabilidad del criterio y distribución de competencia, entre la Federación y el Distrito, toda vez que la Ley impugnada no es la que realiza tal distribución competencial, sino que lo hace la Ley General que Establece las Bases de Coordinación, misma que no fue impugnada en la presente controversia, aun cuando se tuvo la oportunidad de hacerlo, a partir del acto de aplicación que constituyó la expedición de la Ley Federal de Seguridad Pública, que como se dijo, estableció en el artículo 52 esos supuestos”.

Yo, lo que quiero señalar, porque sí me pareció un asunto importante para poderlo superar y seguir viendo si discutimos el argumento en su totalidad es éste: Creo que el tema que plantea la demanda, es en el sentido, de que el Congreso carece de competencias para emitir esta Ley impugnada, la Ley de Seguridad Pública Federal, pues no tiene facultades de hacerlo, como consideramos algunos de los integrantes de este Pleno, esto es, de emitir esa Ley específica, por tanto, lo anterior es independiente de lo que haya establecido la Ley de Coordinación en su momento, es decir, me parece que ahí no está él diciendo: esta Ley es inconstitucional, porque el 52, lo que está diciendo es: esta Ley es inconstitucional, porque independientemente lo que pueda llegar a decir el 52, el 53 y el 54 de la Ley de Bases, no tiene una competencia, en la óptica por ejemplo el ministro Franco, lo que puede hacerse con el 52 es generar ciertas modalidades de coordinación; en la óptica del ministro Valls, la ministra Luna Ramos y la mía propia, creemos que ni siquiera puede establecer esas condiciones de coordinación, porque se trata de una actividad privada y diferenciada; entonces, a mi parecer, lo que tendremos aquí es, que analizar la constitucionalidad de la Ley de Seguridad

Privada, respecto de la relación entre 21, 73 y 122 de la Constitución en este caso.

Supongamos simplemente que podemos establecer que carece de esa competencia el Congreso de la Unión, pues tendríamos entonces que declarar la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Seguridad Privada.

Ahora bien, yo planteo un problema que estuvo a discusión en la sesión anterior, a partir de una propuesta que hacía la señora ministra Sánchez Cordero.

¿Por vía de efectos podemos declarar la invalidez posteriormente de los artículos 52, 53 y 54 de la Ley de Bases? Yo pienso que sí. Si una vez que digamos, no tenía competencia el Congreso de la Unión, declaramos la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Privada, pues entonces me parece, no se da el tema de jerarquía que planteamos en la sesión anterior, porque el tema jerarquía que lo establecimos sólo respecto a leyes generales, las leyes generales son educación, son asentamientos humanos, es equilibrio ecológico, acuacultura, salud, etcétera, pero no estas leyes, a mi parecer que generan este sistema de coordinación.

Entonces, si llegáramos a determinar que carece de competencia el Congreso, me parece que el tema importante que planteaba el señor ministro Gudiño, lo podíamos a su vez atraer en este caso.

Y creo que estamos bordando alrededor de un mismo tema, ahora lo plantea con mucha pulcritud el ministro Aguirre, en relación con el tema de seguridad, este es un planteamiento un poco como el de aquellas discusiones analíticas; hay una seguridad pública o hay varias seguridades públicas, hay una seguridad o hay varias seguridades, yo insisto, la Constitución habla de seguridad privada, de seguridad pública, de seguridad nacional, de protección civil. Yo

creo que nadie duda que es una función del Estado regular, participar, entender; lo que creo que son distintas intensidades como se hace, una es la seguridad pública del 21, intensidad que luego se refiere en una relación competencial que es donde yo quiero ponerle énfasis.

El ministro Aguirre, yo coincido con él en que el 21 dice: hay una seguridad pública, y es cierto, esa es la del 21, pero esta seguridad pública está a cargo de la Federación como prestación de servicios. Luego esa actividad de prestación de servicios está regulada por el Congreso en el 73, como generación de un marco normativo, y yo estoy en esto completamente de acuerdo, pero es que esa no es la seguridad privada, esa no es la seguridad nacional; cuando distingue la Constitución la privada, la nacional, etcétera, me parece que está entonces entendiendo, si lo quisiéramos ver así, yo no lo veo así, pero es una posibilidad verlo así, que no es un continuo de seguridad, sino que están hechos cortes jurídicos para efecto de asignar competencias diferenciadas en materias de diversa seguridad.

El artículo 3° de la Ley de Bases, lo leí hace un rato, define a su vez, lo que va a entender por seguridad pública, y dice: “es una función a cargo el Estado”, nos dice cuáles son las autoridades, cómo se va a combatir, quiénes son las autoridades específicas y qué acciones concretas tienen que realizar; entonces, es el propio Legislador el que se auto asigna, si vale esta expresión, el sentido material de su actividad seguridad pública, y esa la delimita él mismo; el resto de los elementos no están comprendidos aquí, porque no es una acción prestada por las autoridades públicas como se ha dicho, que se puede regular, a mí me parece muy bien que se regule la seguridad privada, pues yo creo que nadie en eso está, y por eso me parece que queda una residual para los Estados y queda una expresa para el Distrito en esta condición.

Y finalmente, un tema muy delicado que planteaba el ministro presidente. Por supuesto que queda una zona intermedia, yo como Estado puedo regular a los prestadores de servicios de mi Estado y el otro estado y el otro, etcétera, y qué pasa cuando tenemos una condición así transversal donde se prestan servicios por una misma empresa y muchas de las que conocemos que hacen este servicio, por ejemplo de guardia y custodia de valores, tienen un alcance nacional. Qué entidad las regula. Se van dando legislaciones locales o se da una legislación general. Yo creo que sería muy conveniente que existiera una legislación nacional, me parece que eso sería espléndido, lo que yo no encuentro es por qué la Federación tiene la competencia para legislar transversalmente sobre las entidades federativas, cuando la competencia es exclusiva de las entidades federativas, a la mejor un mal diseño constitucional nos fragmentó la regulación en treinta y dos entidades, a diferencia del sistema de seguridad pública que nos permite una coordinación. Yo creo que en términos de política de seguridad pública es una pésima decisión, tener fragmentado eso, pero la competencia no le está dada, a mi parecer, a la Federación para legislar en la transversalidad, sino en la fragmentación en este caso.

Pongo un ejemplo de la fracción X, del artículo 73, que es intermediación de servicios financieros. Los bancos prestan servicio en todos los Estados, a pesar de ser bancos nacionales, y en ciertas cuestiones tienen regulación local, ya sé que las mínimas, y la mayoría son federales, pero por qué es la regulación federal, porque la fracción X dice: “todo lo que se refiere a intermediación y servicios financieros”; ahí sí se da por una determinación del propio Constituyente, una condición de transversalidad en todo el país, pero es que en el caso concreto, a mi parecer, no se da, porque justamente dice: la privada es la que le corresponde al Distrito y residualmente a la Federación, a los Estados, perdón, y la ministra

Luna Ramos nos leyó en el inciso g) de la última fracción del 122, cuando todavía más dice: va a poder convenir en materia de seguridad pública; cómo es posible que uno pensaría que el Constituyente en el mismo 122 dice privada en una fracción y pública en otra fracción, es muy complicado entender que tenga esa misma continuidad material una actividad.

Yo por esas razones sigo estando en contra del proyecto y creo que el argumento importante que planteó el ministro Gudiño sí lo podríamos superar, porque de no ser así, lo que estaríamos haciendo es una especie de causal de sobreseimiento de conceptos de invalidez, cosa que sí nunca hemos aceptado ni me parece que sea posible hacerlo, simplemente porque el acto reclamado cambió la forma en que se enfrenta y por vía de consecuencia nos podríamos enfrentar con la Ley de Bases.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la ministra Olga Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias ministro presidente.

Yo no había hecho uso de la palabra en razón de que me costó muchísimo trabajo decidir el sentido de mi voto.

Desde el día de ayer también comparto la opinión del ministro Cossío, en el sentido de que sería lo deseable tener una legislación nacional, porque precisamente las empresas prestadoras de servicios, yo diría, de servicios profesionales de seguridad privada, deberían estar reguladas en tanto que en muchas ocasiones prestan los servicios en diversas entidades federativas, incluso trasladan valores de una entidad a otra, y así como lo decía el señor ministro presidente, tendrán que pedir alguna autorización para

poder transitar en materia de traslado o de prestación de servicios en una entidad o en diversas entidades.

Sin embargo, y créanme que hice un análisis personal, no encontré la base constitucional para determinar, a pesar de que el proyecto, y yo coincido con los ministros, me uno a la felicitación, es un proyecto muy bien estructurado, es un proyecto que da respuesta a muchísimos de los cuestionamientos que aquí se han vertido en estas dos sesiones de intenso debate sobre la controversia constitucional que promovió la Asamblea Legislativa en contra del Congreso de la Unión.

Sin embargo, yo ya tomé mi decisión y pienso que sí invadió las atribuciones el Congreso Federal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El proyecto definitivamente me generó estas dudas, se dice en la propuesta: el tema de controversia consiste en determinar quién tiene la titularidad de la competencia para legislar en materia de seguridad privada; y para abordar tal problemática, antes de analizar los conceptos de invalidez, en el proyecto se realiza, y de veras con una felicitación especial al ponente, un extenso estudio acerca de los rasgos competenciales entre la Federación y el Distrito Federal, haciendo un énfasis especial en cuestiones relativas a las facultades concurrentes que son aquellas que se ejercen simultáneamente por la Federación en las Entidades Federativas.

Posteriormente el proyecto determina la forma en que se abordará la problemática a resolver en el orden siguiente, primeramente se procede a determinar si la seguridad privada es una facultad concurrente, y después si esta seguridad, si la seguridad pública

incluye a la seguridad privada, para posteriormente definir los alcances de la facultad de la Asamblea Legislativa en esa materia.

El proyecto, en forma toral, y es ese sustento el más importante del él, es que incluye a la seguridad privada dentro de la seguridad pública.

Algo, igual que el ministro Aguirre Anguiano, fue para mí muy importante distinguir el término “seguridad” en la Constitución, ya el ministro Cossío habló de la seguridad nacional, el término “seguridad” en la propia Constitución, aunque es una misma palabra, va teniendo significados diferentes, dependiendo como lo utiliza la propia Constitución; si se habla de seguridad jurídica, pues es un aspecto ligado por supuesto a los diversos o a diferentes derechos que otorgan certeza; si se habla de seguridad social, pues parece más bien que va asociada a la salud, a la asistencia social, a la previsión social, mientras que si se habla de seguridad pública, parece que va más bien ligada al establecimiento del orden público. De igual forma, si se habla de seguridad privada este referido inciso i), claramente habla de la seguridad de servicios de seguridad prestados por empresas privadas, es decir por seguridad que no es prestada por el Estado, en estos términos la seguridad pública que sí es una actividad propia y exclusiva del Estado indispensable para mantener el orden público y que se ejerce a través de las diversas instancias y organismos que para dar esta seguridad y competentes, la seguridad privada está a otro nivel, es prestada por particulares, tiene una finalidad muy específica de protección personal patrimonial y esto dificulta mucho la postura de que esta última constituya una facultad concurrente y además que esté incluida dentro del concepto de seguridad pública, yo pienso que le asiste la razón a la Asamblea Legislativa en esta controversia constitucional y que sí, de alguna manera se invade su esfera de competencia y el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Por última vez señor presidente seré muy breve porque es la última vez. El asunto de los amparos a que se ha hecho referencia por algún ministro, era una cuestión de a quién correspondía normar la seguridad en las instituciones bancarias, lo cual no tiene nada que ver con la distribución de competencias que se plantea en este caso, no hay nada nuevo en el proyecto, el proyecto sólo reitera los precedentes en que esta Suprema Corte ha establecido en el sentido de que la seguridad pública es una materia concurrente y que la seguridad privada forma parte de la pública, tal como quedó establecido en la tesis de la Segunda Sala de 2003, 105/2003, ya que al coincidir los objetivos de las empresas y servicios de seguridad privada con los que pretendió el poder reformador, se justifica su regulación por dichos ordenamientos secundarios, 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, tampoco hay nada nuevo en determinar que si la facultad de regular las empresas de seguridad privada, está otorgada expresamente a la Asamblea, ello sólo define a qué órgano le corresponde legislar en materia local, pero de ninguna manera excluye la concurrencia, si siguiéramos la tesis del señor ministro Franco, entonces la Federación no puede coordinar al Distrito Federal en protección civil en preservación del medio ambiente y protección ecológica, en asentamientos humanos, porque al estar conferidas expresamente a la Asamblea estas facultades, se estarían sacando del ámbito de la coordinación. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. Se ha dicho, muchas veces decimos, hemos estado muy atentos escuchando la participación de todos los compañeros, esta no es la excepción cuando menos para mí, el tema se ha dicho, lo reconocemos todos es una superlativa importancia en el Estado mexicano, la seguridad pública, podemos decir que es el tema de temas y tal vez sea el que rebase absolutamente todos los otros temas en tanto que éste les puede dar sustento y desarrollo a los demás, esto nos lleva a nosotros como Tribunal constitucional al estar analizando, hacerlo como se ha venido haciendo de parte de mis compañeros, con total acuciosidad y no han dejado de surgir y surgir nuevos temas en torno a la problemática concreta si pusiéramos en una tarjeta la problemática tal vez sería muy simple 3, 4 puntos, pero 3, 4 puntos que tienen toda esta problemática y trascendencia nacional, esto nos lleva desde mi punto de vista y particularmente yo lo digo señalando ahora a invertir el tiempo que sea y en lo particular qué bueno y celebro que falten unos minutos para que termine esta sesión, para que sigamos meditando en el tiempo que sea, y el próximo lunes entrar nuevamente al debate, creo que ya los puntos están más o menos planteados, aquí la exhortación sería la no polarización ¿por qué? Porque si hay el atractivo en los dos lugares, en las posiciones que se vienen manifestando; algunos con unos matices, otros con otros; pero, están creo que ya muy claras las posiciones. Sin embargo, siento que hay algunos temas que todavía puedan congeniarse, y es lo que yo pretendo hacer en mi participación en la cual haría, si esto es así, el próximo lunes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Pienso que, sin decirlo abiertamente, pero el señor ministro Silva Meza, solicita

que levantemos la sesión y continuemos con el debate en la próxima sesión. Me parece que además es un hombre optimista, porque no me imagino que esté haciendo esta petición, si no tiene de algún modo la ilusión, de que se puedan repensar todos estos problemas, y finalmente, un estudio más cuidadoso lleve a una votación definitiva, pero con mucho mayor conocimiento de causa, pareciéndome que es importante su planteamiento, cito a la sesión que tendrá lugar el próximo lunes a las diez treinta horas, y esta sesión se levanta.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)