

V. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS*

El asunto citado al rubro, se resolvió por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante decisión de mayoría en que se determinó declarar procedente pero infundada la controversia constitucional número 132/2006 y reconocer la validez de la Ley Federal de Seguridad Privada, por considerar que el Congreso de la Unión sí es competente para legislar en dicha materia al contar con facultades constitucionales para ello.

Disiento del criterio mayoritario, por las siguientes razones.

En las sesiones públicas del Pleno de este Alto Tribunal celebradas los días jueves 6 y lunes 10 de marzo de dos mil ocho, intervine para plantear mi disenso con el proyecto de resolu-

* Semanario..., Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, p. 1764; IUS: 20961.

ción en comento, reconociendo la enorme importancia del tema de la seguridad en nuestro país, manifesté que lo que se analiza en la controversia son las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia de seguridad privada, pronunciándome en el sentido de considerar que la Ley Federal de Seguridad Privada excede en su contenido las facultades que el Constituyente ha otorgado en la materia al Congreso General, en detrimento de las que tienen, por determinación del mismo Constituyente, los órdenes locales, en el caso concreto, el Distrito Federal.

Mi posición la sustento en las consideraciones que enseguida expongo:

I. DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES LEGISLATIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN (CONGRESO GENERAL), EL DISTRITO FEDERAL Y LOS ESTADOS

1. Como consecuencia de las normas que nuestra Constitución establece para regular la distribución de competencias en nuestro sistema federal (principalmente artículos 40, primer párrafo del 41 y 124), el Congreso General solamente puede legislar cuando la Constitución le otorga facultades expresas o, excepcionalmente, en ejercicio de las facultades llamadas implícitas, previstas en la fracción XXX del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental; los Estados, en cambio, tienen facultad para legislar en todo aquello que no está expresamente reservado como facultad del Congreso General.

El caso del Distrito Federal es atípico por la evolución político-constitucional que ha tenido en las últimas tres décadas. A la inversa de lo que sucede entre la Federación y

los Estados, en el Distrito Federal el Congreso General en términos del artículo 122 constitucional, es órgano legislativo local originario dotado de facultades residuales; y la Asamblea Legislativa es, a partir de 1993, órgano legislativo para el Distrito Federal, pero que actúa con facultades expresas.

2. Por tanto, el Congreso General mantiene una condición dual: en nuestro sistema constitucional, por una parte tiene facultades expresas respecto de 31 Estados por lo que solamente puede legislar en las materias y con los alcances expresamente señalados en la Constitución; por la otra, tiene facultades residuales respecto del Distrito Federal, por lo que no puede legislar en las materias que se han reservado expresamente a la Asamblea Legislativa.

II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU TIPOLOGÍA CONSTITUCIONAL

1. El Estado tiene como uno de sus principales cometidos el garantizar seguridad para los integrantes de su comunidad (el pueblo del Estado), los demás individuos que se encuentren en su territorio, así como para su propia integridad, estabilidad y desarrollo.

2. Lo anterior ha propiciado que la "seguridad" se haya desdoblado en diferentes tipos, que si bien comparten un elemento esencial que es evitar todo daño o riesgo, tienen especificidades como son: su objeto; quién legisla en la materia; y quién tiene encargada su ejecución, que son diferencias relevantes entre ellos, como se acreditará más adelante.

3. En este contexto se pueden identificar, conforme a la Constitución mexicana, los siguientes tipos:

- a) Seguridad jurídica¹
- b) Seguridad nacional
- c) Seguridad pública
- d) Seguridad privada
- e) Protección civil²

Para efectos de la controversia constitucional a que se refiere este voto particular, solamente interesan los tipos "seguridad nacional", "seguridad pública" y "seguridad privada".

4. Seguridad nacional

4.1. Su objeto

Conforme al artículo 3o. de la Ley de Seguridad Nacional se entiende por este concepto las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

¹ Quizás éste es el concepto más amplio de seguridad para los miembros de una colectividad y si bien en nuestra Constitución no encontramos el concepto en esos términos, nadie podría discutir que deriva directa e inmediatamente del artículo 1o. de nuestra Constitución y del primer párrafo del artículo 25. Por tanto, la "seguridad jurídica" se enmarca en un conjunto de derechos –garantías según nuestro Texto Fundamental– que protegen al individuo y grupos sociales frente a los abusos de la autoridad o, en ciertos casos, de aquellos que aun no teniendo formalmente dicho carácter, por el tipo de actividades que realizan tienen capacidad para afectar la esfera jurídica de aquéllos o bien les establecen derechos especiales por considerar su situación de desigualdad (pueblos y comunidades indígenas, trabajadores del campo o urbanos, campesinos, ejidatarios o comuneros, mujeres, menores, niños), como son las garantías sociales, entre las que se encuentran comprendidas la seguridad e higiene en el trabajo y la seguridad social previstas en el artículo 123.

² El concepto de protección civil es de cuño también reciente, es una facultad concurrente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para la cual el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir "las bases" para que los distintos órdenes de gobierno se coordinen; y su materia conforme a la fracción IV del artículo 2o. de la Ley General de Protección Civil es: "Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre."

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

Además, el artículo 5o. señala que para los efectos de la ley, son amenazas a la seguridad nacional:

- I. Actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y,

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

4.2. Quién legisla en materia de seguridad nacional

Conforme al artículo 73, fracción XXIX-M, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de seguridad nacional.

4.3. Quién tiene a su cargo la ejecución en materia de seguridad nacional

Conforme al artículo 1º. de la ley de la materia, la misma "tiene por objeto establecer las bases de integración y acción

coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los Municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia". Y el artículo 2o. dispone que: "corresponde al titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional".

Las instancias de seguridad nacional son federales; y conforme a la ley son el Consejo de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

El artículo 12 de la ley establece que "para la coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- "I. El titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- "II. El secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo;
- "III. El secretario de la Defensa Nacional;
- "IV. El secretario de Marina;
- "V. El secretario de Seguridad Pública;
- "VI. El secretario de Hacienda y Crédito Público;
- "VII. El secretario de la Función Pública;

"VIII. El secretario de Relaciones Exteriores;

"IX. El secretario de Comunicaciones y Transportes;

"X. El procurador general de la República; y,

"XI. El director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional".

Mientras que el artículo 18 señala que "*el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al titular de dicha secretaría*"; y el artículo 19, le señala como atribuciones:

I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de derecho;

II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;

IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la agenda nacional de riesgos;

- V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de derecho;
- VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la administración pública federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano;
- VII. Proponer al consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;
- VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;
- IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el consejo;
- X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el consejo o el secretario ejecutivo.

En cuanto a la participación de los órdenes locales y municipales el artículo 65 de la ley dispone que "la cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la seguridad nacional se establecerá para:

- "I. Aportar cualquier información del orden local a la red;
- "II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- "III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente ley, y
- "IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas".

Y el artículo 66 del mismo ordenamiento dispone que: "Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares".

5. Seguridad pública

5.1. Su objeto

Conforme a la Ley General que Establece las Bases Generales de Coordinación en materia de Seguridad Pública, en sus primeros artículos, se establece que:

"Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional".

"Artículo 2o. El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública".

"Artículo 3o. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

"Las autoridades competentes 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 generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

"La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del

país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley".

"Artículo 4o. Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del sistema nacional".

"Artículo 5o. La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.

"Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables".

"Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública".

"Artículo 8o. Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables".

5.2. Quién legisla en materia de seguridad pública

Conforme al artículo 21 constitucional la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal,

los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala, y que se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

El artículo 73, fracción XXIII, señala que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Rigiéndose por la regla de facultades expresas, no hay duda de que el Congreso de la Unión solamente tiene facultad constitucional:

a) para emitir bases generales (lo que significa que son directrices generales) para la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno (es decir, son normas cuyo contenido debe buscar la suma de esfuerzos para lograr el objetivo común, respetando el ámbito competencial de cada orden de gobierno); por tanto, el Congreso no puede legislar cuestiones distintas o que no sean necesarias para la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; y,

b) respecto de la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de instituciones de seguridad pública, solamente puede legislar para las instituciones federales, no para las locales.

Luego, por facultades residuales conforme al artículo 124 de la Constitución, los Estados tienen competencia consti-

tucional para legislar en materia de seguridad pública, ciñéndose ciertamente a las bases generales de coordinación que dicte el Congreso de la Unión, pero regulando directa y autónomamente todas las demás cuestiones atinentes a la seguridad pública y a las instituciones policiales locales, para las cuales tienen plenas facultades y libertad a efecto de fijarles por ley las reglas para su organización y funcionamiento, así como para el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de sus integrantes, toda vez que el Congreso de la Unión solamente lo puede hacer respecto de las instituciones federales y sus integrantes.

De igual manera, en términos del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución, corresponde a los Municipios la función y prestación del servicio público de seguridad pública en los términos del artículo 21 de la misma Ley Fundamental, así como los de policía preventiva y tránsito, por lo que tanto el Congreso General como las Legislaturas Locales tienen que respetar ese ámbito competencial.

5.3. Quién tiene encargada la ejecución en materia de seguridad pública

Conforme a la ley de la materia son instancias de coordinación: el Consejo de Seguridad Pública y las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal; también las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y, en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas.

De esta manera la ley señala en el artículo 12 que el consejo nacional será la instancia superior de coordinación del sistema nacional y estará integrado por:

- I. El secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II. Los gobernadores de los Estados;
- III. El secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El secretario de Marina;
- V. El secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El procurador general de la República;
- VII. El jefe del gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte el artículo 13 dispone que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere la ley "el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal, y que también podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema

Nacional.". Además, con la misma finalidad, se podrá invitar "a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia."

De particular importancia son las disposiciones de la ley, **en materia de coordinación de los servicios de seguridad privada**. En este tema los artículos 52 a 54 disponen:

"Artículo 52. Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones".

"Artículo 53. Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

"Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública".

"Artículo 54. Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se regirán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al sistema nacional".

6. Seguridad privada

6.1. Su objeto

La ley federal señala en su artículo 1o. que tiene por objeto: "Regular la prestación de servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, en las modalidades previstas en esta ley y su reglamento, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; por lo que los servicios de seguridad privada que se presten sólo dentro del territorio de una entidad federativa, estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes".

En su artículo 2o. la misma ley federal define la seguridad privada como la: "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, incluidos 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."; y a los servicios de seguridad privada como: "Los realizados por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en esta ley".

Por su parte la Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal en su artículo 1o. señala que: "tiene por objeto regular las actividades y prestación de servicios de seguridad privada en todas sus modalidades en el Distrito Federal, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes con la misma en el ámbito de competencia del Gobierno del Distrito Federal, a fin de garantizar que se realicen en las mejores condiciones de eficiencia, imagen y certeza en beneficio de la población"; y en su artículo 2o. que "Es responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública controlar, supervisar y vigilar que las actividades y servicios de seguridad privada, se lleven a cabo con apego a la normatividad aplicable en la materia, así como a las políticas y estrategias diseñadas por la Administración Pública del Distrito Federal".

En la fracción XXVII del artículo 3o. la ley local define la seguridad privada como: "La actividad o servicio que conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes, realizan o prestan para sí o para terceros, los prestadores, los autorizados, los permisionarios y las instituciones oficiales debidamente registrados por la secretaría, que tiene por objeto proteger la integridad física de personas específicamente determinados y/o de su patrimonio; prevenir la comisión de deli-

tos e infracciones en perjuicio de éstos; auxiliarlos en caso de siniestros y desastres, y colaborar en la aportación de datos o elementos para la investigación y persecución de delitos, en forma auxiliar y complementaria a la seguridad pública y previa autorización, licencia, permiso o aviso de registro expedido por las autoridades competentes".

6.2. Quién legisla en materia de seguridad privada

El Congreso de la Unión no tiene facultades expresas para legislar en materia de seguridad privada.

Como consecuencia ineludible de lo anterior, conforme al régimen de facultades residuales previsto en el artículo 124, corresponde a los Estados legislar en materia de seguridad privada.

Es importante destacar que como en el Distrito Federal rige el régimen de facultades expresas para la Asamblea Legislativa, y a partir de agosto de 1996 en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i), ese órgano legislativo fue facultado para expedir leyes en materia de servicios de seguridad prestados por empresas privadas; el Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo originario y con facultades residuales quedó privado, constitucionalmente, de la facultad de legislar en esa materia para el Distrito Federal.

6.3. Quién tiene a su cargo la ejecución en materia de seguridad privada

Conforme a la ley federal corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, a una de sus direcciones generales (Dirección

General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada) y a una coordinación interinstitucional (la secretaría, con la intervención que corresponda al Sistema Nacional de Seguridad Pública, podrá suscribir convenios o acuerdos con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, con el objeto de establecer lineamientos, acuerdos y mecanismos relacionados con los servicios de seguridad privada) la aplicación de las normas en la materia cuando se trata de empresas que prestan servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas.

La ley del Distrito Federal establece en su artículo 2o. que: "Es responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública controlar, supervisar y vigilar que las actividades y servicios de seguridad privada, se lleven a cabo con apego a la normatividad aplicable en la materia, así como a las políticas y estrategias diseñadas por la Administración Pública del Distrito Federal".

En cuanto a la coordinación con autoridades federales, estatales y municipales el artículo 68 de la ley de la materia del D.F. dispone que:

"Con objeto de establecer lineamientos, acuerdos y mecanismos de apoyo mutuo para mejor proveer al interés público relacionado con la prestación de servicios y realización de actividades de seguridad privada en la zona metropolitana del valle de México, en el marco de las normas de coordinación, la secretaría suscribirá los instrumentos necesarios que posibiliten:

"I. Ejercer las facultades previstas en esta ley, su reglamento y otras disposiciones legales aplicables a la seguridad pri-

vada de manera recíproca con la Federación, entidades federativas y Municipios en la zona metropolitana del valle de México;

"II. Establecer y consolidar un sistema administrativo en materia de intercambio recíproco de información, acerca de los servicios de seguridad privada;

"III. Celebrar acuerdos de colaboración en materia de prevención, control y solución de problemas derivados de los servicios o actividades de seguridad privada en la zona metropolitana del valle de México, e igualmente promover la unificación de las legislaciones en esta materia;

"IV. Convocar y coordinar reuniones periódicas con las autoridades competentes en las entidades de la zona metropolitana del valle de México, a fin de establecer mecanismos y medidas necesarias para el mejor control gubernamental de los servicios de seguridad privada, y

"V. El apoyo permanente a fin de aplicar sanciones administrativas a infractores de la ley, reglamento y otras disposiciones de la materia y cuyos responsables se localicen en territorio distinto al Distrito Federal".

III. CONSIDERACIONES FINALES

1a. Si bien existe relación de género entre "seguridad nacional", "seguridad pública" y "seguridad privada", las tres son especies distintas, reguladas constitucional y legalmente de manera diversa. Efectivamente, la seguridad privada se considera auxiliar y complementaria de la seguridad pública y, en última instancia, de la nacional, como la seguridad pública lo es de la seguridad nacional; pero ello no es razón suficiente

para considerar que de ello se sigue que se pueden alterar las facultades para legislar en estos tres tipos de seguridad que a cada orden de gobierno le ha asignado el Constituyente Permanente (dado que la distribución de esas competencias no fue considerada de manera expresa por el Constituyente Originario).

2a. Dejando de lado la problemática de la seguridad nacional, dado que en ese ámbito no existe posibilidad de que los órdenes locales legislen; se deben contemplar las diferencias en la regulación constitucional entre la seguridad pública y la privada, como se aprecia, por sus rasgos distintivos más significativos, en el siguiente cuadro.

SEGURIDAD PÚBLICA	SEGURIDAD PRIVADA
<p>El Congreso tiene facultades expresas para expedir leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la materia; y b) para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. 	<p>El Congreso no tiene facultades expresas para expedir leyes en la materia:</p> <p>Las Legislaturas Estatales tienen facultades residuales para normar la materia de seguridad privada.</p> <p>La Asamblea del Distrito Federal tiene facultad expresa para legislar en materia de servicios de seguridad prestados por empresas privadas.</p>

<p>Este tipo de seguridad está a cargo del Estado, por conducto de los órganos e instituciones públicas establecidas por ley.</p>	<p>Este tipo de seguridad está a cargo de los particulares, autorizados por el órgano competente, que la realizan en forma auxiliar y complementaria a la seguridad pública.</p>
<p>Tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.</p>	
<p>Las autoridades competentes alcanzan 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.</p>	<p>Su objeto es desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos 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.</p>
<p>Se realiza en los diversos ámbitos de competencia federales, estatales, Distrito Federal y Municipios por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores</p>	<p>Se realiza por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en la ley; pero no tiene el carácter de autoridad.</p>

infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Por lo anterior, sostengo la opinión que externé en las sesiones públicas del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los días 6 y 10 de marzo de dos mil ocho, por considerar que:

1o. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la función de seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala; y ordena que dichos órdenes de gobierno se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública, en los términos que señale la ley, ordenamiento que conforme a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional debe ser expedido por el Congreso General. Por tanto, en materia de seguridad pública estamos en presencia de una facultad concurrente de los órdenes de gobierno antes citados.

2o. Conforme las facultades expresas que la Constitución Federal le otorga en el artículo 73, fracción XXIII, el Congreso de la Unión solamente puede legislar sobre bases de coordinación (que precisamente por ser bases no pueden ser más

que lineamientos o directrices de carácter general) para la acción conjunta de seguridad pública por parte de los distintos órdenes de gobierno, así como lo relativo a las instituciones de seguridad pública federales (autoridades federales, no empresas de particulares) y sus integrantes.³

3o. El Congreso General no tiene facultades expresas para legislar en materia de seguridad privada. Por tanto, si este tipo de seguridad puede ser considerada (como lo hacen las leyes federal y del Distrito Federal, respectivamente), como una actividad auxiliar y complementaria de la seguridad pública (estableciendo así un ámbito diferente para cada uno de estos tipos de seguridad), el Congreso de la Unión, en uso de las facultades implícitas que le otorga la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, y para hacer efectiva su facultad expresa de establecer bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública respecto de las empresas particulares que prestan el servicio de seguridad pri-

³ Esta afirmación se corrobora con los precedentes legislativos de entre los cuales, por su relevancia se citan dos párrafos; el primero tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 21 y 73 en materia de seguridad pública que dice: 'La iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los Estados y los Municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia, y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como el criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia'.

De igual manera, en el dictamen de las Comisiones Unidas en el Senado de la República se señaló: 'La seguridad pública es un valor social a conseguirse con la acción coincidente de las atribuciones que ya la propia Constitución General y las leyes mexicanas otorgan a las autoridades de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios del país, que lejos de considerar a la coordinación que propone el artículo 21 en estudio, como un principio concentrador de facultades y de acciones de seguridad pública, ordenará la forma para que la concurrencia de éstas obtenga sus mejores resultados, creando los sistemas y mecanismos de colaboración entre los policías que dependen hoy de las autoridades administrativas del país, como permite el texto mismo vigente de esta norma constitucional'.

vada, debió haberse restringido a normar lo atinente al carácter de dichas empresas como auxiliares de la función de seguridad pública.

4o. Por tanto, como la Ley Federal de Seguridad Privada excede en varios aspectos el ámbito en que puede legislar el Congreso de la Unión como son, en especial, las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de las empresas de particulares que prestan servicios de seguridad privada y las relativas al ingreso, selección, promoción y reconocimiento de sus integrantes, reitero mi opinión en el sentido de que es contraria a la Constitución, como lo señaló en su controversia constitucional la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por invadir la competencia reservada constitucionalmente en materia de seguridad privada a esa entidad federativa y a los Estados de la República.