

AMPARO EN REVISIÓN 720/2003
QUEJOSA: *** , ***** .**

PONENTE: MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO.
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA ADJUNTO:
LIC. OSCAR RODRÍGUEZ ÁLVAREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de agosto del año dos mil tres.**

VISTOS; y
RESULTANDO.

PRIMERO.- Por escrito presentado el diecisiete de septiembre del año dos mil dos, en la Oficialía de Partes del Juzgado Primero de Distrito en Chilpancingo, Guerrero, *****
***** , apoderado legal de ***** , ***** , demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que se indican a continuación:

“III.- AUTORIDADES RESPONSABLES: a).- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, como autoridad ordenadora, con domicilio en Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, Distrito Federal. b).- C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como autoridad ordenadora, con

domicilio en Palacio Nacional, en la ciudad de México, Distrito Federal. c).- C. Secretario de Gobernación, como autoridad ordenadora, con domicilio en Palacio Nacional, en la ciudad de México, Distrito Federal. d).- C. Director del Diario Oficial de la Federación, como autoridad ordenadora, con domicilio en Río Amazonas número 62, Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500, México, Distrito Federal. e).- H. Legislatura del Estado de Guerrero como autoridad ordenadora, con domicilio en Palacio Legislativo, en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. f).- C. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, como autoridad ordenadora, con domicilio en Palacio de Gobierno, en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. g).- C. Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, como autoridad ordenadora, con domicilio en Palacio de Gobierno, en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. h).- C. Director General del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, con domicilio en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. i).- C. Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, como autoridad ejecutora, con domicilio en Palacio de Gobierno, en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. j).- C. Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de

Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, como autoridad ejecutora, con domicilio en Palacio de Gobierno, en la ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero. V.- ACTO RECLAMADO: a).- Del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama: La aprobación, promulgación y publicación de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995 y concretamente se reclama el Título Cuarto de la misma Ley. b).- Del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama: La promulgación y publicación de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995 y concretamente se reclama el Título Cuarto de la misma Ley. c).- Del C. Secretario de Gobernación, se reclama: El refrendo de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995 y concretamente se reclama el Título Cuarto de la misma Ley. d).- Del C. Director del Diario Oficial de la Federación, se reclama: La publicación de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el

Diario Oficial de la Federación el día 11 de diciembre de 1995 y concretamente se reclama el Título Cuarto de la misma Ley. e).- De la H. Legislatura del Estado de Guerrero, se reclama:

e.1.- La aprobación, promulgación y publicación de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número 443, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 29 de enero del 2002, año LXXXII, número 9, y concretamente se reclama Título Décimo intitulado De los Servicios de Seguridad Privada, el cual consta de tres capítulos, de los artículos 101 al 112 la misma Ley. e.2.- La aprobación, promulgación y publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, número 433, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 12 de octubre de 1999 y concretamente se reclama el artículo 24 en sus fracciones X y XI la misma Ley.

f).- Del C. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, se reclama. f.1.- La promulgación y publicación de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número 443, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 29 de enero del 2002, año LXXXII, número 9, y concretamente se reclama el Título Décimo intitulado De los Servicios de Seguridad Privada, el cual consta de Tres Capítulos, de los artículos 101 al 112 la misma Ley. f.2.- La

promulgación y publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, número 433, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 12 de octubre de 1999 y concretamente se reclama el artículo 24 en sus fracciones X y XI la misma Ley.

f.3.- La aprobación, expedición, promulgación y publicación del Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 13 de noviembre del 2001. g).- Del C. Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, se reclama:

g.1.- El Refrendo de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número 443, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 29 de enero del 2002, año LXXXII, número 9, y concretamente se reclama Título Décimo intitulado De los Servicios de Seguridad Privada, el cual consta de Tres Capítulos, de los artículos 101 al 112 la misma Ley. g.2.- El refrendo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, número 433, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 12 de octubre de 1999 y concretamente se reclama el artículo 24 en sus fracciones X y XI la misma Ley. g.3.- El refrendo del Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, que fue

publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 13 de noviembre del 2001. h).- Del C. Director General del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, se reclama: h.1.- La publicación de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número 443, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 29 de enero del 2002, año LXXXII, número 9. h.2.- La publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 433, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 12 de octubre de 1999. h.3.- La publicación del Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 13 de noviembre del 2001. i).- Del C. Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, se reclama: La Ejecución y Administración de las Leyes reclamadas, por su primer acto de aplicación, como autoridad ejecutora en la aplicación de las Leyes impugnadas, consistente en la resolución definitiva recaída al Desahogo de la Vista, contenida en el oficio número 0088/2002, de fecha 22 de agosto del 2002, en cuyo único punto resolutive acordó: En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, esta autoridad administrativa acuerda: 'ÚNICO.- Se ratifica en todas y cada una de sus partes, el oficio

número 063/2002, de fecha 6 de junio del año en curso, de esta dependencia, debiéndose proporcionarse en un término de diez días hábiles a partir de la presente resolución, los datos y documentos de los particulares que desempeñan esta actividad, para poder ser inscritos al Registro Estatal de Personal de Seguridad Pública, en términos del artículo 103 de la Ley de Seguridad Pública en la Entidad, en relación al artículo 25 del Reglamento de la Materia invocado, exhortándolo para que se apersona a esta oficina a fin de que se regularice cabalmente dicha actividad todo ello para mejorar en calidad y eficiencia estos servicios que se prestan en la negociación mercantil de su representada.. j).- Del C. Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, como autoridad ejecutora, con domicilio en Palacio de Gobierno, en la Ciudad de Chilpancingo, Estado de Guerrero.”

SEGUNDO.- La quejosa señaló como garantías violadas las contenidas en los artículos 14,16, 21, 73, fracción XXIII y 115 de la Constitución Federal; y como antecedentes de los actos reclamados, en la demanda de amparo expresó los siguientes:

“1.- *** , es una empresa legalmente constituida conforme a las Leyes del País, que**

*opera una cadena de tiendas de autoservicio a nivel nacional. --- 2.- El objeto social de mi representada es la realización de toda clase de actos de comercio, siendo los siguientes: a.- Operación de tiendas de autoservicio, super mercados, farmacias y panaderías; b.- El comercio de hilados y tejidos, ropa en general, bonetería, zapaterías tapetes, herrería, juguetería, bisutería, artículos de jardinería, artículos deportivos, muebles, tabaquería, dulcería, revistas, venta y renta de artículos fotográficos o de vídeo, productos de belleza, medicina y artículos para el hogar, lonchería, restaurantes, cafeterías y fuentes de soda, pastelería y nevería, abarrotes en general, conservas, vinos y licores en botella cerrada, productos enlatados, productos alimenticios, quesos, mantequilla, embutidos, longa mercantil o de distribución y en general artículos de consumo necesario. --- 3.- Mediante oficio número 063/2002, de fecha 6 de junio del 2002, el C. Director de la Unidad de Supervisión y Registro de los Servicios de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, Lic. Antonio Flores Torres, comunica a mi representada que con motivo de un supuesto operativo, detectó que ***** , presta servicios de Seguridad Privada en esa Entidad Federativa, por lo que al ser una empresa prestadora de esa actividad, debe ajustar*

su actuación y desempeño conforme lo estipula el Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, concediendo a mi poderdante un término de 15 días para apersonarse al domicilio indicado en dicho oficio, trayendo consigo la actualización de los documentos que acrediten la prestación de ese servicio de seguridad privada. --- 4.- En desahogo del requerimiento anterior, mediante escrito de fecha 10 de julio del 2002, mi representada presentó su inconformidad, en el sentido de ser una empresa mercantil, cuyo objeto es la comercialización de bienes y productos naturales para las tiendas de auto-servicio que opera tanto en el Distrito Federal, como en el Interior de la República, negando desde luego prestar servicios de seguridad a particulares, por lo que expresamos nuestra oposición al requerimiento mencionado por no ser sujetos y no encontrarnos en la hipótesis prevista en el Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero. --

- 5.- No obstante lo anterior, mediante oficio número 088/2002, de fecha 22 de agosto del 2002, emitido por el C. Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, Lic. Antonio Flores Torres, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero, emite resolución definitiva, en el sentido de ratificar

la determinación contenida en el oficio señalado en el hecho 3 precedente, en virtud de que mi representada debe cumplir con el marco normativo contenido en el Capítulo Cuarto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en el Título Décimo de la Ley de Seguridad Pública Estatal número 443 y en el Reglamento Interno de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero, basándose para ello en los siguientes razonamientos, visibles en el punto 4 de dicha resolución: (Se transcribe) --- Cabe hacer notar a su Señoría, que en el oficio descrito en el hecho marcado con el número 3 anterior, el Lic. Antonio Flores Torres, se ostenta como Director de la Unidad de Supervisión y Registro de los Servicios de Seguridad Privada y en el oficio contenido en el presente hecho, el mismo licenciado se ostenta como Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero, pero al parecer es la misma persona a pesar de que las firmas que aparecen al calce de dichos documentos no guardan idénticos rasgos, sin embargo, consideramos este último cargo para identificarlo en lo sucesivo.”

TERCERO.- Los conceptos de violación, que aquí interesan, son del tenor literal siguiente:

“PRIMERO.- Los actos reclamados, violan en perjuicio de mi representada las garantías consagradas en los artículos 14, 16, 21, 73, fracción XII y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que transgreden el pacto federal. --- En base a las experiencias sufridas a nivel nacional del crecimiento de la delincuencia, se tornó de interés social una de las funciones más nobles que tiene a su cargo el gobierno, que es la seguridad pública. --- Es por ello que, mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente, se reformaron los artículos 21 y 37 en su fracción XXIII, para quedar como sigue: (Se transcribe). --- Como lo podrá apreciar su Señoría, nuestro Constituyente, ratifica que es función del estado la seguridad pública en sus diversos ámbitos de competencia que señala la propia Constitución, bajo la directriz de eficiencia y honradez en el desempeño de los cuerpos policíacos. --- Sin embargo, esta función pública no será desarrollada por cada jurisdicción, federal y local, en forma asilada e independiente, sino, precisamente la reforma constitucional ordena la coordinación de todos los niveles para integrar un solo sistema de seguridad pública para que sea ejercido en un solo sentido a nivel nacional, en los

términos que la ley secundaria señale, claro bajo el marco legal de nuestra Constitución. --- En tal virtud, se le otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en esta materia de la siguiente manera: (Se transcribe). --- Esto significa, que el Poder Legislativo Federal es el único facultado para expedir leyes en materia de seguridad pública, con facultades para establecer esas leyes, las bases y lineamientos en esta materia para la coordinación de los diferentes ámbitos de competencia para su aplicación en cada jurisdicción. --- Ahora bien, nuestra Constitución es clara en señalar que la materia a regular es la SEGURIDAD PÚBLICA, debiéndose entender por ésta, la función del Estado para salvaguardar la vida, bienes, derechos de los gobernados para que nuestra actividad se realice con libertad, protegiendo el orden y la paz social, a través de los diferentes sectores de gobierno, como lo son: Ministerio Público, Tribunales, policía preventiva, policía judicial, los encargados de las prisiones y en general todas aquellas autoridades que intervienen en este rubro y que nuestra Carta Magna ordena coordinarse bajo el marco de la ley federal, esto es, regula la actividad exclusiva de los órganos de gobierno que se dedican a la Seguridad Pública. --- Con estos lineamientos, el 11 de diciembre de 1995, se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

Pública, en cuyo artículo 3º señala con precisión el alcance de la SEGURIDAD PÚBLICA: (Se transcribe). --- Como lo podrá apreciar su Señoría, la Seguridad Pública comprende únicamente las actividades que debe desarrollar el gobierno para proteger la integridad de los gobernados, las cuales deben estar coordinadas en los diferentes ámbitos de competencia por mandato expreso. --- Sin embargo, el Congreso Federal, extralimitándose de sus facultades crea un Título Cuarto, llamado 'DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD' en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyos artículos establecen lo siguiente: (Se transcribe). --- De la transcripción anterior, claramente se desprende que el Legislador Federal, trata de regular los Servicios Privados de Seguridad que prestan los particulares, circunstancia que transgrede el Pacto Federal, ya que los artículos 21 y 73, fracción XXIII de nuestra Carta Magna, faculta al Congreso de la Unión para legislar únicamente en materia de seguridad pública y no le otorga facultades para la seguridad privada. --- El Legislador Federal trata de justificar sus facultades afirmando en el artículo 53 de la ley en comento que 'los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública...', con lo que trata de legitimar el exceso de sus facultades ya que según él, la seguridad

pública se divide en pública y privada, esto es, la seguridad privada se encuentra inmersa en la pública, definición gratuita y meramente subjetiva del legislador, ya que debemos recordar que la fracción XXIII, del artículo 73 constitucional enfáticamente dice: (Se transcribe). --- Esto es, el Pacto Federal otorga facultades para regular los diferentes estratos de gobierno únicamente en materia de seguridad pública, sin que en ningún momento clasifique y divida también a la seguridad privada, máxime que los vocablos 'PÚBLICO' y 'PRIVADO' son antagónicos entre sí. --- En efecto, conforme al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo V, 14ª. Edición, Editorial Heliasta S.R.L. 1980, pág. 424, privado significa: 'PRIVADO. Particular, como contraposición a lo público, solemne u oficial...' --- Por lo tanto, de acuerdo al principio general de derecho que dice 'donde la ley no distingue, la autoridad no tiene porque hacerlo', es clara la intención del Constituyente en regular únicamente la seguridad pública del Estado, sin que implique la privada, ya que si esa fuera la intención, válidamente lo hubiera hecho agregando un párrafo a la redacción de la Norma Constitucional diciendo 'así como la regulación de los servicios de seguridad privada que presten los particulares', en consecuencia, al no clasificar la seguridad privada en la Constitución, el legislador ordinario no lo puede hacer, circunstancia que al

hacerlo, infringe la Carta Magna al extralimitarse en sus facultades al imponer requisitos y condiciones a los servicios privados de seguridad no contemplados en la Constitución Federal, por lo que procede sea otorgado el amparo y protección de la Justicia Federal a favor de mi mandante. --- Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es acorde con nuestra Carta Magna en este aspecto, ya que la fracción VI de su artículo 24 dice lo siguiente: (Se transcribe). --- Sin embargo, el Congreso Local al crear la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número 433, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha Entidad Federativa el día 29 de enero del 2002, instituye el Título Décimo intitulado De los Servicios de Seguridad Privada, el cual consta de Tres Capítulos, de los artículos 101 a 112, en donde también define y clasifica los servicios de seguridad de los particulares, imponiendo requisitos, condiciones e incluso sanciones a los particulares que se dediquen a esa actividad, no obstante como lo hemos explicado en líneas anteriores, ni en la Constitución Federal, ni en la propia Constitución del Estado de Guerrero, se le otorga facultades al Poder Legislativo Estatal para dictar leyes en materia de seguridad privada, por lo que esta norma también infringe nuestra Carta Magna y por ende es procedente el amparo y protección de la justicia federal a favor de mi

representada. --- Asimismo, el Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, emitido por el Poder Ejecutivo Estatal, publicado en el órgano oficial del mismo Estado el día 13 de noviembre de 2001, también tiene el carácter de inconstitucional, ya que si el órgano legislativo tanto federal, como local, no cuenta con facultades para regular los servicios de seguridad privada, por ende el Ejecutivo no puede legalmente reglamentar esta materia, por lo que debe seguir la misma suerte de la norma ordinaria, en consecuencia también procede sea concedido el amparo y protección de la Justicia Federal por este ilegal reglamento a favor de mi representada. --- Cabe hacer notar que el Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero, tiene su fundamento en el artículo 24, fracciones X, XI, y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el día 12 de octubre de 1999, que establecen lo siguiente: (Se transcribe). --- Como lo podrá apreciar su señoría, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, le otorga facultades a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana para ejecutar y aplicar las disposiciones legales y reglamentarias de los particulares que presten servicios de seguridad, circunstancia que conforme a los razonamientos

vertidos a lo largo del presente apartado es ilegal e inconstitucional, por lo que también solicito por esta Ley, el amparo y protección de la Justicia Federal a favor de mi representada. --- En virtud de que las leyes reclamadas son inconstitucionales, cualquier acto efectuado por las autoridades responsables en su ejecución, también son inconstitucionales, por lo tanto, es ilegal la resolución base de la presente acción y, en consecuencia, es procedente sea concedido a mi representada el amparo y protección de la justicia federal en contra de ese acto de autoridad, para el efecto de que lo cancele y lo deje sin efectos.”

En el segundo concepto de violación, la parte quejosa señala que las normas a aplicar no tienen eficacia jurídica, en virtud de que el Reglamento impugnado está fundado en una ley abrogada, siendo que no se expidió el nuevo ordenamiento dentro de los ciento ochenta días, a que hace referencia el artículo Tercero Transitorio de la Ley.

En los conceptos de violación tercero y cuarto, se señala que la resolución que se impugna carece de la debida fundamentación y motivación.

CUARTO.- Por acuerdo de dieciocho de septiembre del año dos mil dos, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, admitió la demanda de amparo registrándola con el número 967/2002; y substanciado el procedimiento, con fecha nueve de

diciembre de dos mil dos, se celebró la audiencia constitucional, misma que culminó con la sentencia, terminada de engrosar el tres de febrero de dos mil tres en el sentido siguiente:

“PRIMERO (sic).- Se Sobresee respecto de los actos reclamados por **; a través de su apoderado legal *****; al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Secretario de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal, consistentes en la aprobación, promulgación, refrendo y publicación de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como de los diversos que se les reclama al Congreso del Estado de Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, que los hizo consistir en la aprobación, promulgación, refrendo y publicación de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres y Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos treinta y tres; de la misma forma, los que imputó al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, relativos a la promulgación, refrendo y publicación del Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de***

Guerrero y sus actos de aplicación que señaló como de los que individualizaron el Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero y el Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, por las razones jurídicas invocadas en los considerandos Tercero y Cuarto de esta resolución.”

QUINTO.- No conforme con la anterior resolución, la parte quejosa por conducto de su apoderado, interpuso recurso de revisión por escrito presentado el veintiuno de febrero de dos mil tres.

SEXTO.- Turnados los autos al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, al que por razón de turno tocó conocer del recurso de revisión interpuesto, su Presidente por proveído de veintiocho de marzo de dos mil tres lo admitió, quedando registrado con el número *****; y una vez realizados los trámites legales consiguientes, se procedió a dictar sentencia el veinticuatro de abril de la misma anualidad, concluyendo con los siguientes resolutivos:

***“PRIMERO.- Se modifica la resolución impugnada. -
-- SEGUNDO.- Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos reclamados por *****, a través de su apoderado legal *****, consistentes en la aprobación, promulgación, refrendo y publicación que se les reclama al Congreso del***

Estado de Guerrero, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, respecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos treinta y tres; de la misma forma, los que imputó al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero y Secretario General de Gobierno del Estado de Guerrero, relativos a la promulgación, refrendo y publicación del Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero y sus actos de aplicación que señaló como de los que individualizaron al Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Guerrero y el Director de la Unidad de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, por las razones jurídicas invocadas en el considerando quinto de esta ejecutoria. --- TERCERO.- Se levanta el sobreseimiento en el juicio de amparo decretado por el Juez Primero del (sic) Distrito en el Estado, respecto de los artículos 52, 53 y 54 de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con los artículos 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado número 443. --- CUARTO.- Se deja a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los

preceptos y leyes indicadas en el resolutivo anterior...”

SÉPTIMO.- Recibidos los autos en este Alto Tribunal, su Presidente por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil tres, acordó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asume su competencia originaria para conocer del recurso de revisión interpuesto registrándolo con el número A.R. 720/2003 y ordenó dar vista al Procurador General de la República.

El Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, formuló el pedimento VI-62/2003, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

OCTAVO.- Por acuerdo de cinco de junio del año dos mil tres el asunto fue turnado al señor Ministro Juan Díaz Romero para su estudio y formulación del proyecto de resolución correspondiente.

Previo dictamen del Ministro ponente, el presente asunto quedó definitivamente radicado en la Segunda Sala para su resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a),

y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos tercero, fracción II, y cuarto del Acuerdo 5/2001, dictado por el Tribunal Pleno el veintiuno de junio de dos mil uno, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se reclamó la inconstitucionalidad de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y si bien subsiste en esta instancia el problema de constitucionalidad planteado, no es necesario que su estudio sea abordado por el Tribunal Pleno, en virtud de que existen precedentes jurisprudenciales aplicables.

SEGUNDO.- No se transcriben los agravios expresados por la parte recurrente, tomando en consideración que no serán estudiados en el presente recurso de revisión, ya que los mismos se refieren a aspectos de procedencia del juicio de garantías que ya fueron materia de análisis por parte del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, al resolver, en sesión de fecha veinticuatro de abril del dos mil tres, la revisión principal
*****.

Cabe hacer mención que en la resolución correspondiente, el Tribunal Colegiado de referencia confirmó el sobreseimiento decretado referente a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero (en virtud de no existir acto de aplicación), al Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero y su acto de aplicación (por haber sido consentidos).

Por otra parte, levantó el sobreseimiento que se había decretado respecto de los artículos 52 al 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en relación con los numerales 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

TERCERO.- Antes de realizar el análisis de constitucionalidad es importante hacer una aclaración, para lo que debe tomarse en consideración los siguientes antecedentes del presente recurso de revisión:

- La Unidad de Supervisión y Registro de los Servicios de Seguridad Privada del Gobierno del Estado de Guerrero, envió al gerente de “*****”, el oficio 063/2002, a través del cual le solicita documentos que acrediten la prestación del servicio de seguridad privada.
- Ante la inconformidad de esa empresa, la misma Unidad emitió el oficio 088/2002, donde ratifica el anterior, pero fundamentándolo, además, en los artículos 52, 53 y 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número cuatrocientos cuarenta y tres.

- En contra de esta determinación, la parte quejosa promovió amparo, en la que señaló, además de ésta, como actos reclamados, los siguientes ordenamientos:
 - a) Título Cuarto (artículos 52 a 54), de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
 - b) Título Décimo (artículos 101 a 112), de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
 - c) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero (artículo 24, fracciones X y XI).
 - d) Reglamento Interior de los Servicios de Seguridad Privada para el Estado de Guerrero.

- El Juez de Distrito sobreseyó en su totalidad el juicio de amparo (y específicamente en cuanto a los incisos a) y b), por falta de interés jurídico).

- El Tribunal Colegiado de Circuito:
 - A) Confirmó el sobreseimiento respecto de los actos señalados en los incisos c), d), y el acto de aplicación, y
 - B) Levantó el sobreseimiento respecto de las leyes precisadas en los incisos a) y b), pero en cuanto a ésta última, es decir, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, número cuatrocientos cuarenta y tres, sólo por lo que hace a los artículos 103, 105 y 107.

De lo relatado se advierte una imprecisión en la sentencia del Tribunal Colegiado, que atendiendo al principio de congruencia debe ser corregido en esta instancia.

Sirve de apoyo a la anterior determinación, la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: 1a. X/2000

Página: 191

“SENTENCIAS DE AMPARO, PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS. De los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo se desprende que los principios de congruencia y exhaustividad que rigen en las sentencias de amparo, en esencia, están referidos a que éstas sean congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, tratándose del juicio de amparo contra leyes, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su

caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados, sin introducir consideraciones ajenas que pudieran llevarlo a hacer declaraciones en relación con preceptos legales que no fueron impugnados.”

En efecto, la empresa quejosa señaló como actos, cuyo análisis subsiste en el presente recurso, el Título Cuarto de la Ley General mencionada (artículos 52 al 54) y el Título Décimo de la Ley local anotada (artículos 101 al 112).

Dichos actos fueron materia del sobreseimiento total decretado por el Juez de Distrito.

El Tribunal Colegiado, al estudiar el sobreseimiento respecto de esos ordenamientos, consideró que sí deben ser materia de estudio los artículos 52 a 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los artículos 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres; pero nada dice respecto de los artículos 101, 102, 104, 106 y 108 al 112 de la Ley local.

Al respecto, debe señalarse que por lo que hace a éstos últimos, debe confirmarse el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, aunque por razones diferentes a las aducidas en esa sentencia; lo anterior, tomando en cuenta que ese análisis es de orden público, al tenor de la siguiente tesis:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXXI

Página: 164

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, ES DE ORDEN PÚBLICO EL ESTUDIO DE LAS CAUSAS DE. El estudio y análisis de las causas de improcedencia es de orden público, razón por la cual si el Juez estima una causa distinta de la planteada y si es suficiente para sobreseer el juicio, no hay necesidad de tomar en cuenta ninguna otra, si la que motiva el sobreseimiento se refiere a la falta de interés jurídico de los quejosos.”

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, que de conformidad con el Punto Quinto, fracción I, inciso A), del Acuerdo Plenario 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, correspondería al Tribunal Colegiado que inicialmente conoció de este recurso de revisión hacer este pronunciamiento de sobreseimiento; sin embargo, por ser una cuestión de orden público y economía procesal, se asume la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se hará el análisis respectivo.

Así, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, sobre dichos numerales, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 73, fracción VI, de la Ley de

Amparo, en virtud de que no existe acto concreto de aplicación que afecte la esfera jurídica de la empresa quejosa.

En efecto, dichos artículos refieren:

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, NÚMERO CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES.

TITULO DÉCIMO

DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

“ARTÍCULO 101.- La seguridad privada, consiste en la prestación de servicios de protección y vigilancia interior y exterior de personas y bienes, de sistemas de alarmas, así como el traslado y custodia de fondos y valores por parte de empresas particulares o personas físicas autorizadas en términos de lo establecido por esta Ley y el reglamento respectivo. El Estado podrá prestar este servicio, a través de una unidad o agrupamiento especializado de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

ARTÍCULO 102.- Los servicios de seguridad privada son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán en situaciones de urgencia y desastre, cuando así se les requiera por las autoridades de seguridad pública estatales y municipales.

...

ARTÍCULO 104.- Los servicios de seguridad privada sólo podrán ser prestados por ciudadanos mexicanos y personas jurídicas colectivas, con cláusula de exclusión de extranjeros.

Ningún elemento en activo que pertenezca a los cuerpos de seguridad pública ya sean de la Federación, Estados o Municipios o de las Fuerzas Armadas podrá ser socio, propietario, administrador, comisionista o empleado de una empresa o grupo que preste servicios de seguridad privada. La contravención a lo dispuesto será motivo para revocar la autorización respectiva.

CAPÍTULO II

DE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUPERVISION

...

ARTÍCULO 106.- La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana podrá negar, suspender o revocar total o parcialmente una autorización previo acuerdo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, cuando a su juicio se contravengan el orden y el interés público o cuando el particular autorizado haya incumplido las obligaciones que le impone esta Ley o la autorización respectiva.

La resolución de negativa, suspensión o revocación no admitirá recurso administrativo alguno.

La autorización para la prestación de servicios de seguridad privada, su negativa, renovación,

suspensión o revocación será publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, dentro de los diez días del mes siguiente a aquél en que se dicte la resolución respectiva.

...

ARTÍCULO 108.- *La autorización que otorgue la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, será intransferible y tendrá una vigencia de cinco años, debiendo ser refrendada anualmente, acreditándose el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la autorización y los requisitos establecidos en esta Ley.*

ARTÍCULO 109.- *En la prestación del servicio de seguridad privada, cuando se realice en el Estado y otras Entidades Federativas, se deberá observar lo dispuesto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por los convenios y acuerdos de coordinación que al efecto se celebren.*

ARTÍCULO 110.- *Correspondiente a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana supervisar permanentemente al personal, instalaciones, equipo y operaciones de los cuerpos de seguridad privada, a efecto de que éstos cumplan con lo previsto en la presente Ley y el reglamento respectivo.*

CAPÍTULO III

DE LAS SANCIONES

ARTÍCULO 111.- La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana sancionará a las personas físicas o colectivas que presten servicios de seguridad privada, cuando incurran en las infracciones que señale el reglamento respectivo, sin perjuicio de la disciplina interna dispuesta al interior del cuerpo al cual sirvan.

ARTÍCULO 112.- Los prestadores de servicios de seguridad privada, tendrán la obligación de actuar conforme a lo dispuesto en la presente Ley, el reglamento respectivo y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia; de no hacerlo, serán sancionados con la cancelación de la autorización o licencia respectiva”.

Los preceptos transcritos, no han sido aplicados en perjuicio de la empresa quejosa, ya que, como se desprende de los antecedentes que informan el presente asunto, el acto de aplicación sólo se fundó en la parte que aquí interesa, específicamente, en los artículos 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres, por lo que en la especie se surte la causal de improcedencia señalada y, en consecuencia, en ese aspecto, procede sobreseer en el juicio.

CUARTO.- En atención a que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, revocó el sobreseimiento decretado por la Juez del conocimiento, lo procedente, de conformidad con la fracción I, del artículo 91 de la Ley de Amparo,

es realizar el análisis del primer concepto de violación, vinculado con los aspectos de constitucionalidad que serán materia de análisis en la presente ejecutoria, es decir, los artículos 52 al 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los artículos 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres, concepto que aquí no se reproduce en virtud de que el mismo ya quedó transcrito en el resultando tercero de este fallo.

Dicho concepto de violación, en síntesis, refiere que los ordenamientos citados son contrarios a la Constitución Federal, atendiendo a que ésta, en sus artículos 21 y 73, fracción XXIII, regula la seguridad pública, pero no la seguridad privada, por lo que el legislador ordinario, al dictar leyes que comprenden esta última actividad, excede a lo previsto en dicha Constitución.

QUINTO.- Como ya se apuntó, la materia de la revisión de este recurso, se circunscribe al análisis conjunto del planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 52 al 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los artículos 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

Debe advertirse que las últimas disposiciones impugnadas, corresponden a leyes locales, cuyo estudio, de conformidad con el Punto Quinto, fracción I, inciso B), del Acuerdo Plenario 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos

mil uno, corresponde al Tribunal Colegiado que revocó el sobreseimiento; sin embargo, esta Segunda Sala, por economía procesal y estar íntimamente relacionado su análisis con las demás disposiciones atacadas, asume su competencia originaria, por lo que se hará el pronunciamiento respectivo.

Las disposiciones legales que se impugnan, dicen:

**LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE
COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE
SEGURIDAD PÚBLICA.**

TÍTULO CUARTO

DE LOS SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD

“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 y 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 registrarán 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.”

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, número cuatrocientos cuarenta y tres.

“ARTÍCULO 103.- Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen se regirán en lo conducente por esta Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación los principios de actuación y desempeño y la obligación de proporcionar los datos para el registro de su personal, armamento y equipo, y en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Consejo Estatal de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 105.- Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana autorizar el funcionamiento de los servicios de seguridad privada, conforma las bases que establezca el Consejo Estatal de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 107.- La persona física o colectiva que pretenda prestar los servicios de seguridad privada regulados por esta Ley, prestará solicitud por escrito ante la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, que contendrá:

- I.- Nombre o denominación social;**
- II.- Objeto social;**
- III.- Nombre del representante legal, en su caso;**
- IV.- Domicilio legal;**
- V.- Ámbito territorial de la prestación del servicio;**
- VI.- Descripción de los servicios de seguridad materia de la solicitud; y**

VII.- Los demás requisitos que señale el reglamento respectivo.

El solicitante deberá exhibir los documentos públicos y privados que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.”

La parte quejosa considera a esas normas contrarias a la Constitución Federal, ya que pretenden regular a los servicios de seguridad privada, cuando, conforme a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, lo que corresponde al Estado es únicamente la regulación de la seguridad pública.

Dicho concepto es infundado.

En efecto, respecto de la seguridad pública, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21 prevé:

“Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no

pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. 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.

Los dos últimos párrafos, que aquí interesan, fueron adicionados según publicación en el Diario Oficial de la Federación del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

En la misma reforma, se adicionó la fracción XXIII, del artículo 73 constitucional, que dice:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:...

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.”

En la exposición de motivos de esta reforma constitucional, en la parte que interesa, se dijo:

“Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

...

Por último, 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. La iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

...

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad, se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones

económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de municipios que estos esquemas sean de adopción generalizada. Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia. El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno de los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe

confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia. Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se señaló:

“Sistema Nacional de Seguridad Pública y Federalismo.

La seguridad pública solo puede ser garantizada con un mayor control de la sociedad a los cuerpos policíacos. El establecimiento de reglas que garanticen una participación del poder legislativo en el diseño de un sistema nacional de seguridad, cumple con la aspiración de que seguridad pública y participación ciudadana deben de ser paralelas. Se trata, sin duda, de una adición al texto constitucional de la mayor importancia, ya que, por primera vez, se identifican y unifican los criterios esenciales que deben regir el desempeño policial, con lo que se posibilita que en leyes secundarias se profundice detalladamente bajo este modelo en la regulación de instancias y procedimientos de control y evaluación que velen por su cumplimiento. De esta manera, se terminará con una gran parte de los problemas que en materia de seguridad pública se han generado en el país dado que en la actualidad no existen políticas y acciones públicas homogéneas en la materia. El mandato constitucional de coordinarse, que será precisado en la ley secundaria, implica la necesidad no sólo de realizar operaciones conjuntas entre las diversas corporaciones policiales, sino también la coordinación en aspectos esenciales de la actividad policial, tales como la formación, el registro de sus integrantes,

los sistemas de información y estudio sobre incidencias delictivas y organización de los criminales, que permitirán una mayor eficiencia en la realización de sus tareas, entre otros. De esta manera se logrará que los policías alcancen el desideratum social, de ser ciudadanos al servicio de sus conciudadanos. Como consecuencia de lo anterior, la iniciativa propone la modificación del Artículo 73, mismo que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, para las tareas de los cuerpos de seguridad pública. Por lo que respecta a las policías federales, le concede facultades para expedir leyes que las organicen y regulen el funcionamiento de su carrera. Para tal efecto, resulta indispensable que toda la fuerza del Estado mexicano se coordine y actúe decididamente. Ello implica que los tres niveles de gobierno, por mandato constitucional y con un respeto irrestricto al sistema de competencias establecido por nuestro sistema federal, actúen cada uno dentro de su esfera, coordinados a través de una ley general, conformando un efectivo Sistema Nacional de Seguridad Pública que ataque frontalmente a la delincuencia. Con ello, lejos de vulnerar la autonomía de los Estados, se le dará mayor vigor y eficacia a nuestro federalismo. Resulta imprescindible establecer una carrera

policial que logre definitivamente, para todas y cada una de las policías federales, su cabal profesionalización. Se trata de determinar criterios de ingreso, selección, promoción y permanencia claros, homogéneos, únicos y permanentes, que sienten las bases definitivas para la transformación integral de estos servidores públicos, en quienes debe estar depositada la confianza de la ciudadanía, dado que son la imagen primera del Estado, debido a su contacto inmediato con la ciudadanía.

...

Coincidieron las opiniones de los legisladores en puntualizar que la institución nacional de la seguridad pública, apuntada en el Artículo 21, es un concepto mayor, que debe entenderse como una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de Derecho, como una parte de la actividad estatal que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia, provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República Mexicana. Debe entenderse, entonces, que 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.

En este orden de ideas, la denominación de seguridad pública que el Artículo 115 constitucional encarga como un servicio público a los municipios, se extiende y perfila necesariamente como una función que también tienen ya en diferentes ámbitos, la Federación, el Distrito Federal y los Estados. De tal suerte que tal concepto de seguridad pública del Estado mexicano, no afecta la esfera de atribuciones municipales, sino que al contrario, las concilia y al mismo tiempo las utiliza para fundamentar una idea general y nacional de la seguridad pública. Un ejemplo que apoya la consideración anterior, está en el contenido del quinto párrafo, que se adiciona al Artículo 21, cuando se eleva el rango constitucional, los principios de legalidad, honradez y eficiencia, que deben regir la actuación de las policías mexicanas. Estos principios serán aplicables, desde luego, a todas las policías de seguridad pública que tengan los municipios; pero,

también, regirán para normar la eficiencia de las policías de los Estados, de la Federación y del Distrito Federal. Por ello, como una norma general que tenga vigencia en el país entero se ha considerado conveniente y necesario que el Artículo 21 recoja tales ideas, apuntando así la regla de actividad de las autoridades policíacas, que necesariamente debe traducirse en una garantía exigible por todos los individuos y habitantes del país. Consecuente con esto, las comisiones que dictaminan proponen agregar un principio más a la actividad de las policías, que congenia con la adición iniciada en la fracción XXIII del Artículo 73, cuando faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen las bases de coordinación y organicen y pongan a funcionar la carrera policial en el orden federal, ocupándose de precisar los criterios y procedimientos para seleccionar e ingresar, para ascender y reconocer a los integrantes de la seguridad pública. Ese principio más, que es el del profesionalismo, debe ser necesariamente el resultado de la formación, preparación y capacitación del personal que transcurra por la carrera policial. Tener una policía profesional significa para los mexicanos un elemento mayor de confianza en los vigilantes de ley y de orden público; pero también para éstos una revaloración de su tarea cotidiana, para que se

reconozca, dignifique y remunere de la mejor manera posible la insustituible labor de su misión. En este punto podemos concluir que los motivos expuestos en la iniciativa en materia de seguridad pública y de actuación de los policías, recogen el pensamiento de todos los mexicanos que se ha vuelto una demanda urgente de carácter nacional. Por ello, la redacción de los párrafos sexto y séptimo del Artículo 21 deberán quedar como sigue:...”

En el Dictamen de la Revisora (Cámara de Diputados), se dijo:

“2. Seguridad Pública. El combate a la delincuencia y la preservación del estado de derecho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad. Estas comisiones unidas coinciden con la cámara de origen en este punto fundamental. Con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios en materia de seguridad pública, las reformas al artículo 21 en estudio, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República Mexicana. La idea general y nacional de la seguridad pública, se sustenta en el

establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven a la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policiacos. Para contar con policías profesionales que den respuesta a las demandas de la sociedad y cumplan con la legalidad, honradez y eficiencia requeridos por la norma constitucional propuesta, es menester preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública, para que puedan iniciar con dignidad y limpieza la carrera policial; a cambio deberán recibir un salario digno y el reconocimiento de la sociedad. Consecuente con estos propósitos, la iniciativa contempla la adición al artículo 73 en su fracción XXIII para que el Congreso de la Unión tenga las facultades para expedir las 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.

En efecto, en forma innovadora se contempla en la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo Ponce de

León, el señalamiento de que la seguridad pública está a cargo del Estado y con la obligación de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, para coordinarse. Estas comisiones unidas observan el atingente replanteamiento de que fue objeto por parte de la colegisladora a partir de las consideraciones de la necesaria participación del Poder Legislativo en el diseño de un sistema nacional de seguridad pública, que sustentado en políticas y acciones públicas homogéneas y en principios de actuación que se insertan en la Constitución, de legalidad, honradez, eficiencia y profesionalismo, permitan responder a una demanda urgente y nacional de los mexicanos que exigen, sobre todo, protección auténtica y oportuna, de su integridad física y familiar así como de su patrimonio. El replanteamiento formulado a la iniciativa presidencial y su vinculación con el texto propuesto para la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, también modificado por el Senado, implica que los tres niveles de Gobierno, con respeto irrestricto a las competencias de nuestro sistema federal, actúen cada uno dentro de su ámbito, coordinados para el establecimiento de un efectivo sistema nacional en la materia, a partir no sólo de la ley general que expida el legislador ordinario, sino de la reformulación que compartimos con el Senado de la República respecto a la disposición expresa de que la

seguridad pública es función a cargo de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios. Las comisiones que dictaminan comparten el interés que se expresa y deduce del dictamen de las comisiones competentes de la colegisladora, para que constitucionalmente se señale con claridad que la meta de seguridad pública, al ser una de las finalidades del Estado nacional, es también objetivo de las partes que la conforman: Federación, estados, municipios y Distrito Federal, partes que enmarcadas en un Estado Federal, habrán de representar cada una en el ámbito de su competencia, toda la fuerza del Estado mexicano, articulando las potencialidades de los niveles de Gobierno, para que con un esfuerzo conjunto se haga frente a la delincuencia.”

De lo relatado, se advierte que la finalidad de la reforma al texto constitucional en comento es coordinar y articular los diferentes niveles de gobierno y a sus cuerpos policiacos, para atacar la impunidad y la delincuencia, a fin de garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público.

Esta concepción se fortalece con el comentario que hace Sergio García Ramírez (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, U.N.A.M., Porrúa,

Decimoquinta edición, México, 2000, pp. 322 a 325), en los siguientes términos:

“En 1994 fue también adicionado el artículo 21 a propósito de la seguridad pública, según manifesté anteriormente. Conviene advertir que desde hace algún tiempo se han vinculado estrechamente las cuestiones de seguridad pública con los temas de procuración y administración de justicia, no obstante tratarse de materias que pueden y deben ser analizadas en forma separada, aunque conexas. En la relativamente reciente visibilidad de la seguridad pública, convertida en un tema político de primer orden, que figura a la cabeza de los asuntos más preocupantes en el desarrollo de las campañas electorales, influyen seriamente el crecimiento de la delincuencia, así como las transformaciones de la criminalidad, características del desarrollo social. Se ha conservado la tendencia al incremento en el número de delitos tradicionales, y a éstos se han agregado, ampliamente, los ‘nuevos delitos’. --- El hecho de que México sea una República Federal, con rasgos propios, ha suscitado algunos problemas en los rubros de la seguridad y la justicia, que frenan – hasta cierto punto- la adopción de medidas verdaderamente nacionales, vertebradas con criterios e instrumentos uniformes. Esto ha llevado a pensar en regímenes consensuales que vinculen

a la Federación y a las entidades federativas a través de principios, programas y acciones compartidos. La más relevante manifestación normativa de esta inquietud apareció en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1938, que constituye el más intenso esfuerzo de modernización dirigido a poner al día la organización y las funciones de esa dependencia federal. --- El interés por la atención nacional de la procuración de justicia, inscrita en el proceso de desarrollo del país y expresada en actividades deliberadas de largo plazo, no sólo coyunturales o circunstanciales, quedó patente en el texto original de esa ley y en adiciones del 2 de diciembre de 1987. El conjunto instituyó un régimen de convenios de colaboración policial, entre otros, y planteó las bases para el sistema nacional de procuración de justicia. Tales son los antecedentes más claros y directos de la rápida reforma constitucional de 1994, al calor de acontecimientos que mostraron graves errores y deficiencias en la seguridad pública. --- Es importante advertir que la seguridad pública, en el sentido en que ahora la entendemos, apareja la existencia y persistencia de condiciones de vida social que auspicien razonablemente el desarrollo individual y colectivo. A su vez, esto implica certeza y positividad de las obligaciones y los derechos de los particulares, en un marco de paz y tranquilidad debidamente

sustentado por acciones liberadoras y justicieras de la sociedad y del Estado. En rigor, garantizar la seguridad –como intangibilidad de bienes y disfrute de derechos- es la misión nuclear del Estado, la explicación genética del poder político: la primera cláusula del hipotético contrato social contendría la renuncia al ejercicio de ciertos derechos ‘naturales’ en aras de la tutela pública de los bienes más preciados de los contratantes. --- La seguridad pública puede ser examinada –y suele serlo- bajo dos perspectivas. La primera de ellas, la más elemental y, por supuesto, la menos eficaz y convincente, es la estrictamente policíaca. Desde este punto de vista, la seguridad es apenas un asunto de las fuerzas del orden público: la policía, en primer término, y ejército, en último análisis. Dentro de esta misma versión de la seguridad pública juegan un papel dominante los órganos de procuración y administración de justicia. La segunda perspectiva, obviamente más racional y satisfactoria, aborda el tema a través de sus causas, no sólo de sus síntomas; rehúsa la explicación trivial de la inseguridad y demanda la entronización de verdaderos factores –profundos y persistentes- de seguridad pública. Se trata, así, de una versión integral del fenómeno, que destaca los datos políticos, económicos, culturales, sociales, etcétera, de la seguridad individual y colectiva. --- Esa versión se puede formular, para fines

expositivos, con una expresión concisa: una sociedad oprimida e injusta es una sociedad insegura, no obstante los aprestos represivos que se pongan en movimiento para disuadir o cancelar las conductas tituladas como antisociales. Desde luego, la perspectiva integral acerca de la seguridad pública –y de su contrapartida, la inseguridad- no excluye en lo absoluto el debido despliegue de métodos preventivos y persecutorios de carácter policial o punitivo. --- La adición de tres párrafos al artículo 21, en el proceso reformador de 1994, tiene raíces en ambas perspectivas sobre la seguridad, aunque dominan, manifiestamente, las conectadas con la noción policíaca de este asunto. En esos párrafos figuran cuestiones correspondientes a dos categorías en la consideración del problema, a saber: conceptuales e instrumentales. --- La iniciativa del Ejecutivo Federal planteó al Constituyente dos nuevos párrafos en el artículo 21. El primer párrafo estuvo redactado en la siguiente forma: ‘La seguridad pública a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia’. El segundo párrafo sostenía: ‘La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale’. --- La revisión de la

iniciativa en el congreso determinó precisiones o modificaciones importantes en el texto propuesto. Ante todo, quedó en claro el reconocimiento de que la seguridad pública es una función estatal. Ahora bien, el Constituyente procuró definir este punto a la luz de ciertas inquietudes federalistas –o bien, si se prefiere, en virtud de reglas determinadas sobre distribución de atribuciones y actividades- que han dominado, cada vez más, el discurso político actual. De ahí que se dijera: ‘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’. Esta expresión tiene mayor hondura, por supuesto, que el simple mandato acerca de coordinación operativa contenido en el proyecto de reforma constitucional. --- El mal estado de las corporaciones policiales, tanto preventivas como investigadoras, fundó la propuesta relativa a los principios para la actuación de la policía. Últimamente ha cobrado terreno la opinable técnica que incorpora en la ley misma los principios a considerar para el despacho de las funciones públicas, la organización de los servicios o la atribución de facultades y deberes, más la exigencia de responsabilidades. Como antes dije, la iniciativa proponía una relación de tres principios a considerar en la actuación de ‘las policías’, esto es, las corporaciones policiales. El texto que a la

postre prosperó, sustituye la referencia a 'las policías' por una alusión a 'instituciones policiales', genéricamente –vinculadas, dada la estructura del párrafo, a los diversos planos o niveles del Estado-, y añade un principio más: 'profesionalismo'. Es patente el deseo de que la actividad policial quede, por fin, en manos de verdaderos profesionales - como otros servicios públicos- calificados para el buen desempeño de su actividad, a los que, por otra parte, se reclute, seleccione, prepare, remunere, supervise y trate, en general, como corresponde a los integrantes de un auténtico cuerpo profesional. --- En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se dijo, con razón, que 'ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada'. Inmediatamente después se ponderó la necesidad de corresponsabilidad y articulación entre los tres niveles de gobierno, todo lo cual conduce a un 'sistema de coordinación' que sea 'verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población'. --- El texto aprobado por el Constituyente expresa mejor que la iniciativa la

idea contenida en ésta, que no solamente apunta a ciertas actividades coordinada, sino quiere instaurar –como dice hoy el último párrafo del artículo 21- un ‘sistema nacional de seguridad pública’.”

Por otra parte, en el campo doctrinario aparecen, entre otras, las siguientes definiciones de seguridad pública, algunas derivadas de su diferencia con los conceptos de seguridad jurídica, orden público y seguridad nacional:

Función Policial y Seguridad Pública. Serafín Ortiz Ortiz, Mc. Graw Hill, México, 1998, pp. 13 a 15:

“Con la instauración del Estado liberal de derecho se erige como supremo valor de la modernidad la seguridad jurídica, ya que la aspiración de la sociedad reside en asegurar sus bienes jurídicos más preciados que, obviamente giran en torno a la libertad, igualdad y propiedad privada. De este modo el fin del Estado, síntesis de la sociedad organizada, será dar seguridad jurídica a los gobernados a través del derecho, por ello se construye la legalidad como eje del sistema jurídico. --- En la legalidad reside cualquier posibilidad de garantizar bienes jurídicos, que debe ser la aspiración estatal. Por ello a través del bagaje normativo los órganos del Estado deberán proteger los bienes y la integridad personal de los

governados, para esto es menester crear instituciones cuyos propósitos sean comitantes con el fin estatal. Así el Estado surge como órgano público protector de los intereses particulares, aun cuando sabemos que el inicio de esta protección primigeniamente se planteó en sentido negativo, es decir, a través de prohibiciones (no matar, no robar, no lesionar, etc.) para salvaguardar bienes positivos. --- Esta originaria concepción presenta al gobierno, en su carácter de mandatario, como el vigilante de los derechos ciudadanos, protector de los particulares y respetuoso de la voluntad y no omnímodo. Por ello se muestra como algo bueno, favorable y positivo para la autorrealización de los gobernados que adquieren seguridad de sus más preciados bienes jurídicos con la cobertura estatal. --- En estas condiciones, se presenta a la seguridad jurídica –como valor- y a la legalidad –como objetivación de ese valor- como la vía de realización de los propósitos personales. De modo que el Estado, respetuoso siempre del individuo, confiere una serie de garantías para autorrealizarnos a la vez que oponibles, inclusive, al propio gobierno. Con ello el gobierno se autolimita porque opera sobre el interés estatal el interés de los gobernados: su libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica. --- En su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las

personas de los gobernados, para ello fue necesario crear un órgano del gobierno que realizara esta función protectora. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaura el Estado y el gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que significa la seguridad de los ciudadanos. --- De este modo surge la función policial del gobierno para salvaguardar los valores, derechos, bienes y personas de la colectividad, es decir, la moderna policía. --- ¿Qué significado se le debe otorgar entonces a la seguridad pública? Ésta vendría a ser, obviamente algo distinto de la seguridad jurídica que vista como valor tiene su eje en la legalidad, en tanto que la seguridad pública es la función material del Estado, que está facultado para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; la seguridad jurídica y pública están puestas al servicio de los ciudadanos. --- A lo largo de los doscientos años transcurridos de la modernidad, esta concepción se ha venido distorsionando, lamentablemente ahora se entiende que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no de los gobernados, concretamente: el fin de seguridad jurídica (a través del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad

pública es la estatal, o bien, la autoconstatación del Estado. Aunque como justificación de la seguridad pública se expongan otras finalidades. --- Por las argumentaciones expuestas, la seguridad pública es la actividad principal de la policía; es la función estatal limitadora de las garantías individuales y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica. Lo cual evidencia una clara contradicción. --- Después de este análisis, es válido preguntarse ¿cuál debe prevalecer? Sin lugar a dudas la protección de los intereses individuales. Aun cuando no se puede ignorar que el estado no tenga prioridad sobre su propia seguridad, sin embargo continuar en esa práctica conlleva a la ruptura del estado de derecho y al autoritarismo. --- Por esta razón un estado democrático debe renunciar a propósitos unilaterales y reivindicar los intereses del pueblo que le da existencia. Así, el gobierno no debe hacer uso de su apartado propio para autoprotegerse, porque todos los fines del Estado deberán estar orientados al servicio de la sociedad, en razón de ello, a través de sus órganos se debe buscar la realización de los intereses particulares y nunca pertrecharlos.”

Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y propuestas. Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo V., José Arturo Yáñez, U.N.A.M., México, 1994, pp. 43 a 45 y 48 a 50:

***“1. Noción de seguridad. Para determinar lo que se entiende por seguridad pública, es importante primero comprender la noción de seguridad. El Diccionario de la Real Academia define seguridad como ‘calidad de seguro’, mientras que seguro es definido como ‘libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo’. Desde esta perspectiva, es importante subrayar que la noción de seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene peligro, y un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real del peligro. La distinción anterior no es ociosa, sobre todo si se recuerda que frecuentemente los medios de comunicación puede agravar la sensación al emitir información no fundada en hechos. --- 2. La seguridad pública. En un primer acercamiento, es conveniente afirmar que la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. --- Como se verá más adelante, se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policía preventivas. --- 3. Distinción entre seguridad pública y seguridad*”**

jurídica. Conviene distinguir claramente ambas expresiones. Seguridad jurídica hace referencia a la certeza de que la situación jurídica de una persona sólo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos en el orden normativo. Así, en su clásica definición, Delos afirma que: ‘...la seguridad [jurídica] es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación’. Como se puede observar, esta definición implica una postura amplia que comprende una garantía no sólo de que el Estado va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino una garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos. En este sentido está emparentada con la seguridad pública. --- Una concepción tan amplia de la seguridad jurídica es problemática en las actuales circunstancias de violencia social, ya que seguridad jurídica, a nuestro entender, es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona estrechamente con la legalidad y con el Estado de derecho. Se entiende por Estado de derecho un modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a leyes, es decir no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo

prescribe el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de derecho. --- El Gobierno puede actuar conforme a derecho, comportándose sus órganos de conformidad como lo indican sus normas y sin embargo no poder garantizar la seguridad pública. Como sería el caso de una situación de creciente violencia. La eficacia del derecho, que tiene que ver con el acatamiento (aplicación y obediencia) fáctico de las normas, es de importancia central para la garantía eficaz de los derechos de las personas. --- Trataremos de aclarar los conceptos anteriores con el siguiente ejemplo: el Congreso de la Unión cumple con sus obligaciones al emitir una ley en la que se sanciona con prisión a aquéllos que cometan un homicidio. Cuando éste se comete, el Ministerio Público y la Policía Judicial acatan el orden jurídico cuando investigan el delito; sin embargo, puede ser que no encuentren al responsable a pesar de que cumplan con sus obligaciones. En este caso, no puede hablarse de que se haya afectado la seguridad jurídica, aunque sí puede decirse que se ha cometido un antijurídico, es decir una conducta ilícita que ha dañado a una persona y que merece ser sancionada por la autoridad. --- En consecuencia, el hecho de que los funcionarios se apeguen a la ley en el ejercicio de sus funciones es condición

necesaria, más no suficiente, para que impere el respeto íntegro de terceros a los derechos de los individuos. Esto es producto de una política de seguridad pública que garantice el correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de la procuración y la administración de justicia, así como del servicio público de policía. Desde luego, es utópico pensar que pueda existir una sociedad en donde no se ataquen los derechos de terceros; la razón de ser del derecho está justamente en prever los mecanismos para encauzar los conflictos sociales.” --- 5. Concepto de seguridad pública. Como anteriormente se mencionó, la noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad. Así, la caracterizan como: la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Entendida de una manera tan amplia, prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público. Esta visión está emparentada con la idea del poder de policía en sentido tan amplio que implica prácticamente toda acción del Estado. Para nosotros es importante subrayar que la idea de seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo,

como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. Esta concepción amplia de la seguridad pública, que incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia, es sostenida también por Eugenio Raúl Zaffaroni. --- El sistema penal es uno de los denominados mecanismos duros de control social, cuyo origen lo encontramos en el derecho de castigar del Estado (ius puniendi). A partir de su formulación iluminística, dada su gravedad, se caracterizó al derecho penal con reglas específicas de formulación: no hay delito sin ley; reglas específicas de aplicación: no hay pena sin delito, y reglas específicas de ejecución: no hay pena sin ley. De ahí que el funcionamiento del sistema de justicia penal abarque desde la procuración de justicia, continúa con la impartición de la misma y culmine en la ejecución de la pena. Dado que a la pena le ha sido asignada la función de prevención general (dada su ejemplaridad, inhibe la realización de conductas delictivas), desde una perspectiva amplia, una política de seguridad pública implicará todos los aspectos del sistema de control penal. --- El otro aspecto de la seguridad pública es el ligado con la policía de seguridad pública, el cual será

tratado más adelante. --- En resumen, una política de seguridad pública coherente y racional, implica el manejo de diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde dos puntos de vista. La perspectiva más estrecha comprende elementos que tiene que ver con la procuración de justicia y con la policía de seguridad pública. En consecuencia, son elementos centrales de una política de seguridad pública los siguientes: en el ámbito policial. 1. La policía preventiva estatal y municipal, en todas sus modalidades (policía de seguridad pública, granaderos, grupos especiales de asalto, policía de vigilancia, montada y de tránsito, entre otras); 2. Las policías preventivas federales (de caminos y puertos y, fiscal, entre otras); 3. Las policías judiciales (estatales y federal); 4. Los cuerpos de seguridad privados.”

Aproximaciones Históricas a la Seguridad Pública en México. Martín Gabriel Barrón Cruz. Inter Criminis. Revista de Ciencias Penales. Instituto Nacional de Ciencias Penales, Número 7, Segunda Época, México, Julio – Septiembre 2003, pp. 37 a 44:

“... La seguridad pública se cataloga como ‘la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas’. O bien para ‘la prevención del delito, la procuración de justicia, la

*administración de la misma y la rehabilitación del delincuente a efecto de su reinserción social'. --- También se ha expresado que la **SEGURIDAD PÚBLICA** cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en una manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas. --- En resumen y en términos generales a la **SEGURIDAD PÚBLICA** se le han asignado las funciones de: ---*

**Mantener la tranquilidad y el orden público, protegiendo los intereses de la sociedad.*

**Proteger la integridad física de las personas y bienes.*

**Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos o bandos de policía.*

**Coadyuvar en la persecución de los delitos.*

...

*Además, en el siglo XIX por **ORDEN PÚBLICO** se entendía la necesidad 'suprema e indispensable, teniendo al mismo tiempo el carácter de obligación primera para el gobierno quien, para mantenerlo, se halla autorizado para emplear la fuerza contra los*

que pretendan turbarlo, sean cualesquiera los pretextos o lugares en que la turbación aconteciere. Sin embargo, es necesario que la represión se basa en la alteración contra leyes justas y equitativas; pues cuando esto no sucede y el gobierno defiende abusos o disposiciones injustas, él es en primer término el causante de que los ciudadanos apelen a la violencia para quebrantar tales preceptos, cuando no hay medio de conseguirlo pacíficamente por las vías legales.’ -

-- Tal aseveración fue modificada ‘a partir de las declaraciones de derechos [...y] se va abriendo paso a una nueva doctrina, por la que el campo de actuación del orden público va cediendo su lugar al de la seguridad. Pero no considerada en su sentido amplio, sino en el individual, en el personal. Los diversos textos internacionales y las constituciones empiezan a hablar del derecho a la seguridad. Los tratadistas se van acostumbrando al uso de este vocablo, y los legisladores comienzan a sustituir el término ‘orden público’ por el de seguridad pública. La razón quizás podríamos encontrarla, en que el primero se nos presentaba como una concesión del Estado, mientras que la segunda aparece como un derecho exigible al mismo. Incluso las fuerzas encargadas de su mantenimiento comienzan a adjetivarse como de seguridad.’ --- Por eso el ORDEN PÚBLICO se identificaba ‘como una circunstancia de hecho y

como un fin del ordenamiento político estatal y, en tal sentido, aparecen en la legislación administrativa, la policía y penal como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, es decir normal y propio de los principios generales de orden expresados por las elecciones de base que disciplinan la dinámica de un ordenamiento. En esa hipótesis orden público constituye un objeto de reglamentación pública y, sobre todo, de tutela preventiva, contextual y sucesiva o represiva.’ --- Por tanto, en términos generales, por ORDEN PÚBLICO se entendía el límite del ejercicio de derechos individuales o colectivos y asumen una importancia particular con referencia a los derechos y libertad asegurados constitucionalmente. Así el ORDEN PÚBLICO ‘se encuentra inmerso entre dos parámetros cuya cercanía o distanciamiento afectarán a su desarrollo. Aunque consiguiésemos una regulación perfecta en su contenido, carecería de valor, si ignora la realidad social a la que va dirigida [...] por todo ello, la normativa reguladora del orden público ha de basarse en los principios que rigen las constituciones [...] respecto a su contenido, tanto la doctrina, como la legislación, están de acuerdo con incluir dentro del concepto de orden público, la seguridad [...]’. --- Finalmente, el ORDEN PÚBLICO ‘¿es la seguridad garantizada en la vía pública y el poder preservado de todo ataque por medio de un

ejército y una policía formidables? Ciertamente que no, porque éstos sólo son efectos del orden, efectos necesarios, pero no sus condiciones constitutivas. Para que el orden impere en toda sociedad se exige, que los miembros que la forman puedan desenvolverse y desarrollar su actividad libremente, que las leyes garanticen el libre ejercicio de las libertades individuales, que sean la expresión de la justicia, que los Gobiernos tengan como pauta, el hacer respetar los derechos menoscabados, asegurando por medio de la fuerza, si es preciso la tranquilidad pública [...] el orden para que exista, necesita estar basado en una legislación racional y equitativa, y mientras esto no suceda, los estados estarán fatalmente destinados a convertirse en presas de revoluciones periódicas.’ --- 3. La seguridad pública. --- Volvamos al artículo 21 constitucional. En él se señala indirectamente que: las fuerzas de policía serán las encargadas de la seguridad pública; tal postura amerita un análisis más detallado. En principio, hay que precisar que el concepto de seguridad pública estuvo vinculado al de policía de seguridad. --- Uno de los primeros argumentos al respecto proponía: ‘el mantenimiento de la justicia [...] pertenece a los tribunales establecidos por el soberano, y la policía tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que de ellos emanan. Y tienen también en cada ciudad una

especie de jurisdicción, cuyo objeto es velar a la seguridad pública. A ella, por ejemplo, pertenece decidir las disputas que se suscitan entre las diferentes comunidades y gremios, impedir que se insulten, o usurpen los unos con los otros, castigar las contravenciones a los reglamentos que ella ha hecho[...] es fácil de ver que no es conveniente dejar la decisión de estas diferencias a las jurisdicciones arregladas. Es tal su naturaleza que, para juzgarlas, no basta tener un particular y grande conocimiento de las leyes de policía, sino también del comercio, del tráfico y del orden económico, que es difícil hallar en la mayor parte de los jueces ordinarios. Los castigos son sólo los medios que tiene la policía para hacer observar sus reglamentos y cuando este medio está en manos de gentes que ignoran su objeto, o que se conducen según sus pasiones, o por otros objetos particulares, es difícil que se obtenga el fin que se ha propuesto.’ --- De tal manera el objeto principal de la policía de seguridad consistía en: ‘mantener el orden público y ofrecer de un modo continuo las garantías suficientes a las personas y las cosas ‘respecto del orden general que debe reinar en la sociedad’ [...] algunos autores exponen varias clases de policía de seguridad, hablando en primer lugar de una alta o pública, que tiene por objeto la tutela y cuidado del derecho público y sus fundamentos, y de una policía privada, baja,

individual, que atiende a la seguridad de los individuos y de sus derechos [...] la justicia preventiva, o la policía de seguridad, tiene por objeto proteger el orden social contra los actos voluntarios que, según su naturaleza puedan herir a este orden, sea en sí mismo, sea en cualquiera de sus partes o en uno de sus individuos.’ --- En este sentido se afirmaba: ‘el buen servicio de la policía es la base de la seguridad de los ciudadanos y el más importante recurso para impedir los delitos y para reprimir la criminalidad’. --- Pero ‘los defectos de nuestra policía hasta hoy, han dependido en la mayor parte de la falta de educación conveniente de los agentes y empleados en ese servicio, lo cual ha dado por resultado, que el público no tenga para la policía el respeto y consideración que ella disfruta en los países civilizados [...] el respeto que en todos los países se tiene a la policía es debido tanto a la naturaleza de sus funciones, como al desapasionado y prudente ejercicio de ella. Los reglamentos de policía de diversos pueblos [...] demuestran la grave importancia de las consideraciones referidas [... y los] reglamentos [...] deben animar a los funcionarios públicos a favor de la seguridad, de la libertad y del bienestar de los pueblos y de los ciudadanos en particular [...].’ --- Cabe señalar que una buena parte de esta opinión no ha cambiado en su esencia; sólo han variado los matices en el largo periplo de 130 años.

--- Tal idea sobre la policía ‘significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos.’ --- Quizá la relación entre delincuencia y el sentimiento de miedo o de inseguridad parte de la violencia colectiva que se ha generado en los últimos tiempos, o por un vacío de poder. Éste se ha presentado por el desvanecimiento de la autoridad y en su ausencia se han alojado nuevos temores, sean éstos reales o imaginarios. En tal sentido ‘el vacío de poder es un fenómeno ambiguo. Deja libre paso a las fuerzas que permanecían comprimidas mientras la autoridad era sólida. Abre un período de permisividad. Desemboca en la esperanza, la libertad, la licencia y la fiesta. No segrega, pues, sólo el miedo. También libera su contrario. ¿Cómo negar, no obstante, la carga de inquietud que oculta? Produce vértigo; es ruptura con una continuidad, por tanto, con la seguridad. Es portador de inciertos futuros que quizá sean mejores o tal vez peores que el ayer. Es generador de una ansiedad y un nerviosismo que fácilmente pueden conducir a agitaciones violentas.’ --- 4. Consideraciones

finales. --- Un aspecto nodal de la exposición histórica es la complejidad existente para abordar o construir el concepto de seguridad desde una óptica teórica. --- Si esto acontece en la teoría, en la práctica es necesario que las autoridades gubernamentales tengan la capacidad para conjugar y aplicar las percepciones 'que se generan en un territorio que no es homogéneo; el país [...] las zonas rurales o los contrastes interurbanos [...] que] inciden en la captación de diferentes percepciones sobre los fenómenos sociales --y la seguridad es, sobre todo, una relación social-. Por esta razón las apropiaciones sociales de los espacios y las relaciones que en ellos se establecen tienen que influir en una gestión pública que tenga en consideración no tan sólo los territorios, sino también las distintas apreciaciones que se tienen de ellos y que ayudan a configurar su identidad.' --- También se debe reconocer que la SEGURIDAD PÚBLICA no vislumbra realidades físicas tangibles, sino que se refiere a hechos o eventos que se pueden realizar en un futuro, respecto de los cuales se desconocen el momento, el lugar, la importancia o las circunstancias y condiciones de aparición y que rebasan la esfera estrictamente de lo policial (ultrapolicial). Es decir, a la SEGURIDAD PÚBLICA no hay que concebirla únicamente como la lucha entre policías y ladrones, sino que debe entenderse

como el conjunto de acciones que ejecutan las autoridades gubernamentales encaminadas a proporcionar a los ciudadanos los medios y los recursos que les permitan progresar en la sociedad.”

Seguridad Pública Nacional. Jesús Martínez Garnelo.
Porrúa, Primera edición, México, 1999, pp. 56:

“Seguridad Pública, dado que no existe una definición contundente específica, doctrinal o jurisprudencia, propongo la siguiente: Seguridad Pública ‘Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho,

dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal.”

Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional. Augusto Sánchez Sandoval. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2000. pp. 83, 84, 88, 89:

“Es común que se utilice indistintamente el concepto de seguridad pública y el de seguridad nacional, pero son términos que originan dos polaridades diferentes: La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, interés y bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas. --- Esas actividades, sin embargo, deben cumplirse con responsabilidad, respetando las garantías constitucionales y evitando el abuso de poder, para mantener la vigencia de un ‘Estado de derecho’. --- En cumplimiento efectivo de esas atribuciones y funciones de nacimiento a una situación de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los

ciudadanos, que se denomina orden público, consistente en la situación exterior de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del Estado mismo. --- La doctrina de seguridad nacional en cambio, tiene como objetivo la defensa y reproducción del sistema de producción-dominación capitalista en el hemisferio y de los grupos de poder que lo hacen posible. --- La seguridad pública, entonces, se refiere al orden dentro de las fronteras de los Estados nacionales y debe estar a cargo de la policía; mientras que la seguridad nacional, no hace referencia a una política de orden interno, sino que es un concepto que habla de extraterritorialidad. Por lo general la defensa de la doctrina de seguridad nacional ha sido una tarea a cargo del ejército, que en principio es el encargado de cuidar las fronteras y repeler al enemigo exterior. Sin embargo, el manejo internacional de la seguridad nacional ha inventado al 'enemigo interior' constituido por los disidentes políticos y los poseedores de grandes capitales que se mueven en la economía informal, llamándolos 'delincuencia organizada' y ha puesto en manos del ejército y las policías, su persecución."

De todo lo hasta aquí expuesto, puede válidamente sostenerse que a través de la seguridad pública, el Estado cumple una función material, que se traduce, en términos generales, en

garantizar la tranquilidad de la sociedad, resguardar el orden público y proteger a las personas y a sus bienes de los riesgos prevenientes de la impunidad y de la delincuencia.

Esa función se cumple, sustancialmente, a través de los cuerpos policíacos, cuyo concepto jurídico es el siguiente:

“POLICÍA.- I Del latín policía, organización política, administración que a su vez proviene del griego politeía, perteneciente al gobierno de la ciudad.) Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los tribunales judiciales.

II. En la legislación nacional, tanto federal como de las entidades federativas, existen numerosos organismos policíacos, unos de carácter general y otros especializados, por lo que haremos un breve examen de los primeros y una simple descripción de los segundos, especialmente en la esfera federal y del Distrito Federal (DF).

III. Como cuerpos especializados de naturaleza policíaca, podemos mencionar entre los pertenecientes al gobierno federal, los siguientes:

Policía Federal de Caminos (Reglamento de 16 de agosto de 1978); Policía Federal Forestal (Decreto presidencial de 10 de diciembre de 1941); Policía Fiscal Federal) (Oficio Circular de 8 de febrero de 1957); Policía Marítima y Territorial (a. 269 de la LVGC de 30 de diciembre de 1939); Policía Militar (a. 82 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 18 de marzo de 1971); Resguardo Aduanal (Ley de 30 de diciembre de 1948, abrogada por la Ley Aduanera de 28 de diciembre de 1981). En el DF existe como cuerpo policíaco especializado la Policía Fiscal del Distrito Federal (Reglamento de 7 de junio de 1951).

IV. Como cuerpos policíacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda como auxiliar del MP y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

V. En primer término es preciso destacar que la policía judicial como cuerpo de investigación fue creado en el a. 21 de la C de 1917, ya que con anterioridad y particularmente de acuerdo con los CPP de 1880 y 1894, se confirmó la función de la policía judicial a los cuerpos preventivos, al MP y a los jueces penales, además de otros funcionarios administrativos.

Como una reacción a esa función investigadora realizada por los jueces de instrucción, que

también eran los de sentencia, se creó un cuerpo especial de policía judicial, tanto federal como del DF y territorios, pero bajo la autoridad y mando inmediato del MP, y no obstante su denominación francesa, dichos organismos de investigación se inspiraron en la policía judicial federal de los Estados Unidos (United State Marshalls, actualmente FBI), que depende del Departamento de Justicia y por tanto del Attorney General.

VI. A) La policía judicial federal forma parte de la Procuraduría General de la República, en los términos del a. 14, fr. I de la Ley Orgánica de dicha procuraduría, promulgada el 17 de diciembre de 1983.

El a. 22 del citado ordenamiento, confiere a la policía judicial federal la función de auxiliar al MP en la investigación de los delitos del orden federal, en los términos del 21 de la C, y para realizar dicha actividad está facultada para recibir denuncias y querellas cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquéllas ante el MP; pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten, la propia policía judicial debe realizar las diligencias que se practiquen durante la investigación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplir las citaciones notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y además ejecutar las órdenes de

aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial,

Como no se han expedido los reglamentos internos de la Procuraduría General de la República y de la citada policía judicial federal, la misma se regula todavía por el llamado “Manual General de Organización y Funcionamiento de la Policía Judicial Federal”, expedido por el procurador general de la República el 17 de noviembre de 1975.

VII. B) La policía judicial del DF está regulada en forma muy similar a la federal por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF promulgada el 16 de noviembre de 1983, pues los a. 11, fr. I y 21, de este ordenamiento, establecen los mismos lineamientos y atribuciones que las mencionadas anteriormente para la policía judicial federal, como organismo auxiliar del MP distrital, de acuerdo con los principios del referido a. 21 de la C.

VIII. C) La policía judicial militar. Está prevista por el a. 47 del CJM de 28 de agosto de 1933 y por el Reglamento de esta institución del 18 de mayo de 1941, precepto y ordenamiento de acuerdo con los cuales la función respectiva se presta por un cuerpo permanente, del cual se ocupa el citado reglamento, pero también por los agentes del MP, así como por los militares que por virtud de su cargo o comisión desempeñen accidentalmente labores de investigación.

Por lo que respecta al cuerpo permanente, el mismo depende directa e inmediatamente del procurador general de justicia militar, y tiene por objeto auxiliar al MP en la investigación de los delitos de naturaleza castrense, en la reunión de las pruebas y en el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores.

IX. El segundo cuerpo de carácter general está constituido por la policía preventiva, que presta sus servicios en los municipios, particularmente a partir de la reforma al a.115 de la C en diciembre de 1982, puesto que el inciso fundamental, dispone que los propios municipios tienen a su cargo, con el concurso de las autoridades estatales cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, entre otros servicios, los relativos a la seguridad pública y tránsito.

Por lo que se refiere al DF, la citada policía preventiva forma parte del gobierno del propio Distrito, de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del DF de 27 de diciembre de 1978.

Como sería imposible hacer referencia a la organización y funciones de las policías preventivas municipales de todo el país, se puede realizar un breve examen de la estructura y atribuciones de la del DF, que además de ser la más importante es la que sirve de modelo a las primeras.

A pesar de las numerosas reformas que ha experimentado, todavía sigue vigente el reglamento de la citada policía distrital de 12 de noviembre de 1941, de acuerdo con el cual, dicho cuerpo de seguridad está destinado a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del DF, al proteger los intereses de la sociedad. En tal virtud, tiene como funciones la de vigilancia y defensa sociales para prevenir los delitos a través de medidas que tutelen la vida y la propiedad de las personas, el orden social y la seguridad pública, con la facultad de reprimir los actos que perturben y pongan en peligro dichos bienes jurídicos.

El citado cuerpo también actúa como auxiliar del MP y de los tribunales judiciales, al obedecer y ejecutar sus mandamientos de aprehensión, de investigación y de persecución de los delitos, en los términos del a. 21 de la C, así como los relativos de los CPP.

No obstante que funcionaban de manera independiente en un principio, se han unificado las policías de seguridad y de tránsito, que actualmente dependen de la Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del DF.

Este cuerpo, que es primordialmente de vigilancia y prevención, sólo realiza actividades de investigación en auxilio del MP y de los tribunales judiciales; por lo que carecía de fundamento el cuerpo que se denominó en un principio como

servicio secreto y con posteridad División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, que estaba regulado por el c. II del título I, libro tercero, del citado reglamento de la policía preventiva.

Tomando en cuenta esta invasión de facultades de la policía judicial, el presidente de la República expidió el acuerdo publicado en el DO el 14 de enero de 1983, derogando las citadas disposiciones y ordenando la disolución de la mencionada División, así como la adscripción de los agentes de esa corporación a las policías judiciales federal y del DF, mediante convenio celebrado por las procuradurías respectivas.

También debe destacarse el diverso acuerdo publicado la misma fecha, por el cual el mismo titular del ejecutivo federal ordenó la elaboración de reglamentos para las policías judicial federal, judicial del DF y preventiva también del DF, y además la celebración de un convenio con el gobierno del Estado de México por las mencionadas dependencias, para la operación de los diversos cuerpos policíacos en la zona conurbada del 'Valle de México', con respecto de la autonomía estatal y de la división de competencia de los propios organismos. Es importante lo dispuesto por el a. noveno de ese acuerdo, que establece la coordinación de los Institutos Técnico y de Formación Profesional de las Procuradurías,

federal y distrital, para el mejor funcionamiento de sus tareas de selección, formación, capacitación y desarrollo del personal de ambos organismos.

X. Finalmente, pero también por lo que se refiere a la policía preventiva del DF, deben señalarse las funciones que le corresponden de acuerdo con la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen gobierno del propio Distrito, de 28 de diciembre de 1983, en cuanto a que sus aa. 18 y 19 confieren a los agentes de dicha policía la facultad de detención y presentación inmediata ante el juez calificador que corresponda, de quienes incurran en faltas flagrantes, cuando consideren dichos agentes, bajo su más estricta responsabilidad, que es indispensable para hacer cesar la falta o preservar el orden público, debiendo justificar la propia detención ante el mencionado juez calificador, y cuando no proceda los agentes deben extender la cita ante el juez calificador en una boleta en la que se anoten la falta cometida y sus características.

Es importante la reglamentación anterior debido a los abusos y arbitrariedades cometidos por los agentes de la policía preventiva al detener a los presuntos infractores sin criterios precisos y sin justificación adecuada, que ahora se pretenden suprimir; sin embargo, falta el establecimiento de sanciones para las detenciones arbitrarias, como

ocurre en numerosos ordenamientos contemporáneos.”

(Comentario de Héctor Fix-Zamudio. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Porrúa. México, 1999. pp. 2453 a 2456).

Es importante destacar que la mencionada función estatal, materialmente perceptible por su contenido más obvio, como es el combate a la impunidad y delincuencia, además del de mayor alcance, como es el de garantizar la seguridad y tranquilidad de la sociedad y lograr la paz y el orden público, es tan amplia que necesita el auxilio de todas aquellas instituciones o personas físicas o morales, públicas y privadas, que por sus funciones, actividades e intereses participen coordinadamente para lograr esos objetivos.

Así lo ha previsto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de la participación en esta función del Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanos, participación que es permisible siempre y cuando exista solicitud de la autoridad civil, como se explica en el siguiente criterio:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 36/2000

Página: 552

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de

las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.”

En el mismo precedente que dio origen a la tesis transcrita (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.), el Pleno de este Alto Tribunal, aclaró que esa participación puede darse, pero con el requisito adicional de hacer prevalecer el respeto al derecho y a las garantías individuales, como se dice en la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 35/2000

Página: 557

“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad,

posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibile en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibile constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.”

Derivado de lo anterior, no se sobrepasa el contenido de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, al regularse, dentro de los ordenamientos de seguridad pública (General y locales), a las empresas de seguridad privada.

Abundando en lo dicho, es pertinente decir que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Septiembre de 1997

Tesis: P./J. 72/97

Página: 546

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SEGURIDAD PÚBLICA. LA POTESTAD MUNICIPAL QUE DERIVA DE LO DISPUESTO EN LAS FRACCIONES II, SEGUNDO PÁRRAFO Y III, INCISO H), DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, PARA EXPEDIR REGLAMENTOS EN AQUELLA MATERIA, ESTÁ LIMITADA POR LO DISPUESTO EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

Del precedente que informa la tesis (Controversia constitucional 56/96. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara,

Jalisco. 16 de junio de 1997. Unanimidad de nueve votos), destaca lo siguiente:

“Ciertamente, la seguridad pública es materia de regulación en los artículos 73, fracción XXIII y 21 de la Ley Fundamental que establecen, respectivamente, que el Congreso de la Unión tiene facultad 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; y, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Ley Fundamental establece. Es importante precisar que en el caso de la seguridad pública y tránsito, por las dimensiones que los problemas inherentes a la misma ha alcanzado, se ha instaurado un sistema nacional que se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones que tienen como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos. Con esta inquietud el Poder Revisor de la Constitución modificó los referidos preceptos constitucionales,

mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, para quedar como sigue:

Artículo 21. (se transcribe).

Artículo 73. ... XXIII. (se transcribe).

De la iniciativa de reformas a los aludidos preceptos constitucionales, conviene destacar lo siguiente: (se transcribe).

Por tanto, es claro que la instrumentación del Sistema Nacional de Seguridad Pública obedece a que la inseguridad se ha tornado en un problema de grandes dimensiones, por lo que se ha constituido en una función primordial a cargo del Estado, a través de los diversos niveles de gobierno. Así, por un lado, la Constitución Federal establece que el Municipio debe prestar el servicio de seguridad pública y que el mismo, en caso de ser necesario y así lo dispongan las leyes, podrá ser prestado con el concurso de los Estados; y, por otra parte, con pleno respeto al sistema de distribución de competencias que establece nuestra Ley Fundamental, el artículo 21 constitucional reitera que la seguridad pública es responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, pero atendiendo a las respectivas competencias que a cada uno se le determinan.

En este sentido, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de

Seguridad Pública establece en su artículo 5o. lo siguiente:

‘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’.

Como complemento de todo lo anterior, al coincidir las empresas o servicios de seguridad privada en los objetivos que pretendió el Poder Reformador al realizar las adiciones anotadas a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales, es claro que está justificada su regulación por las leyes secundarias federales o estatales, pues su actividad incide necesariamente en la materia de la seguridad pública, de la cual son auxiliares, ya que esas empresas o servicios coadyuvan al combate de la delincuencia y participan del cuidado de la tranquilidad de las personas que los contratan, aspectos que se materializaron, en todo el país, al emitirse la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Efectivamente, del proceso legislativo de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende lo siguiente:

En la exposición de motivos se dijo:

***“Los servicios privados de seguridad. Sin proponer un debate sobre la naturaleza pública e inherente a la actividad estatal de cualquier acción sobre seguridad interior, la iniciativa optó por incluir, a fin de regularlos, a los servicios privados de seguridad como parte de la función de seguridad pública, y determinó que es competencia de las entidades federativas registrar y en su caso autorizar a las personas físicas o morales que presten este tipo de servicio, a excepción de aquéllas que operen en varios estados, en cuyo caso se requerirá de la autorización de la Secretaría de Gobernación. También se previene la obligación para que estas empresas coadyuven con las autoridades e instituciones policiales en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, del Distrito Federal, de los estados o municipios y para que se sujeten al nuevo régimen de principios sistemáticos y coordinados que se crean para la organización y funcionamiento de las instituciones policiales. Para este efecto, las instancias de coordinación promoverán que las normas que regulen a dichas empresas establezcan requisitos y condiciones para la prestación del servicio, para su supervisión y los procedimientos para aplicar sanciones.*”**

Particularmente tales corporaciones deberán aportar los datos para el registro de su personal y equipo y proporcionar toda la información necesaria al Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

En el Dictamen de Comisiones Unidas de Estudios Legislativos 1ª sección, Gobernación 2ª sección, y Justicia, de la Cámara de Senadores, se dice:

“De vital importancia para la seguridad de las personas y patrimonios en el territorio nacional, es coordinar adecuadamente a un conjunto de cuerpos de seguridad que han surgido por iniciativa de la sociedad. Se trata, de reglamentar a todos los servicios privados que prestan servicios de seguridad en el país y evitar que se conformen lagunas que no estén bajo la supervisión de la sociedad.”

En el Dictamen de la Revisora (Cámara de Diputados), se señaló:

“Título Tercero de la iniciativa se abre la posibilidad para que la sociedad intervenga respecto de las funciones del consejo nacional y en general de las actividades de la seguridad pública en el país a través de los mecanismos que establezca el propio consejo. Para ello se establece la obligación de las

instancias de coordinación de promover la creación de una entidad de consulta y participación de la comunidad en las instituciones de seguridad pública.

El Título Cuarto de la iniciativa relativo a los servicios privados de seguridad, propone que la prestación de los servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluidos su traslado, sean autorizados por la Secretaría de Gobernación si comprenden varias entidades federativas o de acuerdo a las leyes locales, la autoridad administrativa si se prestan sólo en el territorio de una de ellas. Dichos servicios se conciben como auxiliares a la función de seguridad pública y en ese tenor sus integrantes coadyuvarán con las autoridades e instituciones policiales en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad, competente federal, local o municipal, lo anterior conforme a los requisitos y condiciones de la respectiva autorización sin que esto implique que ejercerán las funciones que a las autoridades correspondan. Las normas de la iniciativa y de las leyes aplicables a las instituciones policiales se preceptúan como obligatorias para las personas que presten estos servicios y su personal, con especial énfasis se incluye a los principios de actuación y desempeño y a la obligación de aportar datos para el registro

de su personal y equipo, así como la información estadística y sobre la delincuencia.”

A mayor abundamiento, sobre el concepto de seguridad privada, a manera de ejemplo, la doctrina dice:

Jesús Martínez Garnelo. (Ob. Cit. pp. 458, 459, 462, 463):

“POLICÍA PRIVADA. Tomando en cuenta, que todas las policías que con antelación hemos señalado y que incluso tienen una gran vaguedad en cuanto a funciones y facultades y sobre todo que aún no hemos llevado a cabo una institucionalización del nuevo esquema policial, surge también tomando en cuenta la Ley General que crea las Bases de Seguridad Pública el enfoque de lo que es la policía privada, por ello consideré elemental insertarla en este apartado. --- Se ha dicho mucho de la delincuencia, se ha comentado que la gran clasificación de policías no ha venido a redituara nada a favor de la sociedad, ni a propiciado beneficios para contrarrestar a la delincuencia y que sobre todo, la policía realmente adolece de una especialización y capacitación profesionalizada y que la propia ciudadanía dado el alto índice de inseguridad busca lineamientos concretos que le den seguridad propia, razones más que suficientes para que se dé la acción permisible de crearse lo que hoy día conocemos como policía privada. --- En

diciembre del año pasado, el Congreso de la Unión creó una Ley Especial para el Control y la regulación de este tipo de institución, para que de esta manera sus actos queden sujetos en forma incuestionable a los tópicos de legalidad, y así este cuerpo policiaco adopte y recoja los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dado el imperante ambiente de corrupción, de impunidad y de desconfianza para todas las demás corporaciones policiales. --- Por ello hay que hacer hincapié en que los servicios de policía privada sólo van dirigidos a un sector de la sociedad y no a la ciudadanía, esto es, a las personas que tienen negocios, industrias o empresas, que por la prestación del mismo pagan una cierta cantidad y así buscan, logran y obtienen protección ya sea a su patrimonio, a su persona o a su familia. Por otra parte, es decir la gran cantidad de la población que no tiene los recursos económicos suficientes, no cuentan con este servicio de seguridad pública y en muchas ocasiones entra la contradicción y el choque entre lo que es un policía privado y lo que es un policía investigador o preventivo dependiente de los Estados; de ahí la trascendencia y relevancia del porqué resulta impetrante analizar dentro de este bagaje policial lo referente al policía privado. --

- En el contexto substancial de nuestras investigaciones que se realizaron sobre el policía preventivo, sobresalen las siguientes funciones:

Servicio de vigilancia y seguridad a centros comerciales. Traslado y custodia de valores. Localización de personas o cosas. Entrenamiento o asesoría o grupos de seguridad oficiales y privadas. Venta de materiales y equipo para cuerpos oficiales o privados. La función de corporación importante que realiza la policía privada es la de vigilancia, seguridad y custodia, esta ya sea dentro o fuera del comercio, empresa o industria. --- El tópico de la legalidad de esta institución ha provocado una serie de conflictos, de problemas y de una serie de confusiones en relación con lo que establece el marco referencial de nuestra ley máxima, no obstante ello, las secretarías ya señaladas han otorgado permisos y hoy cuanto más, que existe una ley especial y sobre todo la Ley de Seguridad Pública, que es la que abre exactamente la compuerta para su presencia y estancia, aunque obviamente la mayor parte de los juristas opinan que estos cuerpos de seguridad privada son inconstitucionales, lo anterior es cierto, porque no existe su fundamento en la Constitución, pero hay una Ley Federal de Seguridad Pública y hoy día hay una Ley Especial sobre Servicios de Seguridad Privada. --- Si retomamos muy concretamente lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política Federal, encontramos efectivamente que ahí es donde se establece lo relacionado con los servicios públicos

que tiene el municipio de una entidad federativa y en los cuales establece que dichos servicios estarán a cargo del Estado y dentro de estos servicios públicos se encuentran el de Seguridad Pública pero no se hace mención alguna sobre Seguridad Pública y mucho menos de corporaciones de policía privada. --- Por ello, las constituciones de los estados, las leyes orgánicas de las procuradurías y las leyes orgánicas de los municipios deben de retomar el replanteamiento de la Ley Especial para darles objetividad, eficacia y legalidad a sus actuaciones y sobre todo que exista un control riguroso de todos los que integran este tipo de servicio riguroso y ese tipo de institución, más no por ello se debe sostener que no se tiene ninguna base legal, porque en última instancia el objetivo es dar seguridad, independientemente del estatus, clase social a la que se le está dando el referendo servicio. --- Por último, la policía privada no es propiamente una autoridad, pero entra hoy, tomando en cuenta los lineamientos de seguridad pública, en una conformación de institucionalización, aporte, apoyo y auxilio a las demás instituciones policiales independientemente de que su función sea exclusivamente la de vigilancia y de seguridad a una persona, a una empresa, a una industria que esté requiriendo su servicio, luego entonces cuando esta policía privada tengan conocimiento de un delito o haya

flagrancia de un delito, debe notificársele y debe actuar con o sin autorización de las armas de fuego, lo importante es de que para detener a un delincuente debe de utilizarse todo aquello que está al alcance y principalmente, si estos tienen una preparación y una capacitación, aspectos técnico-operativo que al respecto deben llevar a la práctica para detener al delincuente; en síntesis las empresas de Seguridad Privada en mi concepto pese que no tienen fundamento constitucional, tienen la legalidad y la legitimación en su actuar por estar permitidas de acuerdo a la ley especial creada para tal fin y la Ley de seguridad pública.”

Además, se justifica la supervisión que el Estado ejerce sobre las empresas o servicios de seguridad privada, pues éstas llegan a constituir grupos armados, los cuales ameritan control y coordinación, pues de otra manera, al atender a intereses únicamente particulares, podrían pretender un predominio antijurídico, lo que iría en contra del Estado de Derecho que debe imperar en toda sociedad democrática moderna.

En conclusión, las disposiciones de la Ley General y de la Ley local que se analizan, las cuales comprenden enunciativamente la autorización para prestar el servicio de seguridad privada, requisitos y condiciones para la prestación de ese servicio, mecanismos de supervisión, sanciones, coadyuvancia con las autoridades competentes, aportación de datos de personal y equipo, e información estadística y sobre

delincuencia, no transgreden a la Constitución Federal, ya que, como se apuntó, esas empresas o servicios privados son auxiliares de la función de seguridad pública estatal.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- En la materia competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Con las salvedades hechas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, se sobresee en el juicio de amparo, respecto de los artículos 101, 102, 104, 106 y 108 al 112, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres.

TERCERO.- La Justicia de la Unión no Ampara ni Protege a ***** , ***** , por lo que hace a los artículos 52 al 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución remítanse los autos a su lugar de origen, y en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente en funciones Juan Díaz Romero. Ausente el Ministro

José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida por el Pleno. Fue ponente el ministro Juan Díaz Romero.

Firman el ministro Presidente en funciones y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

PRESIDENTE EN FUNCIONES Y PONENTE

MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ.

Esta hoja forma parte del amparo en revisión 720/2003. QUEJOSA: ***** , ***** . Fallado el ocho de agosto del año dos mil tres, en el que se resolvió: **PRIMERO.-** En la materia competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida. --- **SEGUNDO.-** Con las salvedades hechas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, se sobresee en el juicio de amparo, respecto de los artículos 101, 102, 104, 106 y 108 al 112, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres. --- **TERCERO.-** La Justicia de la Unión no Ampara ni Protege a ***** , ***** , por lo que hace a los artículos 52 al 54 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 103, 105 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero número cuatrocientos cuarenta y tres. **CONSTE.**

“En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.