

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL
EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

SERGIO HERNÁNDEZ RIVERA

A S E S O R A

LIC. IRENE DÍAZ REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi padre Apolinar Hernández por haberme dado su apoyo y especialmente agradezco a mi madre Angela Rivera, quien a lo largo de mis años como estudiante me brindó su ayuda para poder tener acceso a mis lecturas, así como a todo lo que se refiere al mundo de las imágenes que por ahora permanecen ocultas a mi vista.

Les expreso un cariñoso saludo a mis hermanos Patricia y Jorge por haberme acompañado en no pocas ocasiones en la realización de diversos trámites escolares, así como su colaboración en la elaboración de algunas de mis tareas.

Fue “Jasmine”, mi perra guía el ser que ha conducido mis pasos durante los últimos años quien en buena medida inspiró el presente trabajo, ya que juntos hemos caminado y padecido algunos peligros en el arduo y difícil deambular por la ciudad de México, por lo que siempre le estaré agradecido.

A mis compañeros de escuela los recuerdo con mucho cariño, a los amigos con que cuento en este momento de mi vida les agradezco también, y en particular quiero hacer mención de mi querida amiga Nancy Shoemaker, quien fue mi compañía y aliento durante la elaboración de este trabajo.

A la Lic. Irene Díaz Reyes, mi asesora de tesis, le agradezco su orientación y dedicación para poder llevar a buen término este importante paso rumbo a mi titulación profesional. Así mismo, aunque no los menciono por su nombre, estoy muy agradecido con todos y cada uno de mis profesores de la actual Facultad de Estudios Profesionales Acatlán.

Sergio Hernández
Marzo de 2007

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO UNO. LA SEGURIDAD PÚBLICA.	
1.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA.	13
1.1.1. CONSIDERACIONES PREELIMINARES.	13
1.1.2. DEFINICIÓN DE LA PALABRA <i>SEGURIDAD</i> .	14
1.1.3. DEFINICIÓN DE LO <i>PÚBLICO</i> .	16
1.1.4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO “SEGURIDAD PÚBLICA”.	17
1.2. EL ESTADO Y SUS FINES.	19
1.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS.	19
1.2.2. EL CONCEPTO DE ATRIBUCIÓN DEL ESTADO.	19
1.2.3. LOS FINES DEL ESTADO.	21
1.2.3.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA.	22
1.2.3.2. LA JUSTICIA.	23
1.2.3.3. EL BIEN COMÚN.	24
1.3. LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN ALGUNAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.	25
1.3.1. ESTADO LIBERAL Y ESTADO NEOLIBERAL.	25
1.3.2. EL ESTADO NEOLIBERAL.	28
1.3.3. EL CASO DE NUESTRO PAÍS.	30

CAPÍTULO DOS. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.	32
2.2. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.	35
2.2.1. EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.	35
2.2.2. EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.	38
2.2.3. OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.	40
2.3. REGULACIÓN LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.	46
2.3.1. LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.	46
2.3.2. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.	49
2.3.3. OTRAS LEYES QUE REGULAN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.	53
2.4. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, SU REGULACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN Y LAS DISTINTAS LEGISLACIONES QUE DE ELLAS SE DERIVAN.	55
2.4.1. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.	57
2.5. LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN LEGAL.	58

2.5.1. LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.	59
2.5.2. LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS, PARA EL DISTRITO FEDERAL.	61
2.6. EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	64

CAPÍTULO TRES. EL PERRO Y LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO.

3.1. EL PERRO, SU NATURALEZA JURÍDICA Y OTROS ASPECTOS LEGALES SOBRE SU EMPLEO COMO AUXILIARES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	67
3.1.1. EL MEJOR AMIGO DEL HOMBRE.	67
3.1.2. LOS PERROS Y SU NATURALEZA JURÍDICA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.	70
3.1.3. LOS PERROS Y OTROS ASPECTOS LEGALES SOBRE SU EMPLEO COMO AUXILIARES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	72
3.1.3.1. LA LEY DE PROTECCIÓN A LOS ANIMALES PARA EL DISTRITO FEDERAL .	74
3.1.3.2. LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL.	74
3.1.3.3. EL REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS, PARA EL DISTRITO FEDERAL.	75
3.1.4. ASPECTOS ÉTICOS DEL TRATO A LOS ANIMALES.	83
3.2. RESPONSABILIDADES JURÍDICAS QUE RESULTAN DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.	85
3.2.1. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	86

3.2.2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	93
3.2.3. OTRAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	98
3.2.3.1. LA RESPONSABILIDAD ESTABLECIDA EN LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS, PARA EL DISTRITO FEDERAL.	99
3.2.3.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.	102

CAPÍTULO CUATRO. LAS REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

4.1. LA SITUACIÓN ACTUAL.	103
4.2. LA CONSECUCCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UNO DE LOS FINES DEL ESTADO.	105
4.3. LA INICIATIVA PRIVADA.	107
4.4. LA PROPUESTA DE REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.	110
4.4.1. LA PROPUESTA PARA CONTAR CON DEFINICIONES ADECUADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL CASO DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN.	111
4.4.2. LA PROPUESTA PARA PRECISAR LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS CUANDO ÉSTAS EMPLEAN PERROS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD.	114

4.4.3. LA PROPUESTA PARA ESTABLECER REQUISITOS MÁS 116
PRECISOS QUE LAS NORMAS DEBEN CONTEMPLAR EN EL
OTORGAMIENTO DE LICENCIAS O PERMISOS DE OPERACIÓN
PARA LAS EMPRESAS PRIVADAS QUE BRINDAN SERVICIOS DE
SEGURIDAD EMPLEANDO PERROS DE GUARDIA Y
PROTECCIÓN.

4.4.4. LA PROPUESTA PARA CREAR UNA NORMA OFICIAL 120
MEXICANA EN LO REFERENTE AL ENTRENAMIENTO,
PROPIEDAD O POSESIÓN ASÍ COMO EL MANEJO DE PERROS DE
GUARDIA Y PROTECCIÓN.

CONCLUSIONES. 124

BIBLIOGRAFÍA. 133

TESIS DE LICENCIATURA CONSULTADAS. 134

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS. 134

LEGISLACIÓN. 135

INTRODUCCIÓN

Uno de los fines más importantes del Estado es el de brindar seguridad a los gobernados. No obstante lo anterior, en nuestro país y desde hace algunos años, la seguridad de los gobernados en sus personas y en sus bienes, se ve amenazada por muy diversos factores, algunos de ellos han sido responsabilidad del Estado y otros como consecuencia de la crisis económica en que se encuentra el país. Este deterioro en la seguridad pública ha dado lugar a la aparición de diferentes formas de seguridad que la población demanda para cubrir las carencias del servicio público, y no quedar expuestos a la creciente delincuencia, cuyos índices se han incrementado en los últimos años.

El Estado debe brindar el servicio público de policía para cumplir con uno de sus fines, que es la seguridad pública, y al no dar ese servicio, la iniciativa privada lo brinda, pero con deficiencias.

Efectivamente, aparecen grupos y cuerpos de seguridad privada, la mayoría de los cuales operan dentro de un marco regulatorio con algunas deficiencias; muchas de las empresas que prestan servicios de seguridad privada, se encuentran constituidas y registradas legalmente; pero existe un segmento de esos cuerpos o grupos de seguridad privada que no están constituidas legalmente y mucho menos registrados ni bajo control de las autoridades.

La manera en que estos grupos funcionan es muy similar a la forma en que operan los cuerpos policíacos del Estado. Lo mismo ocurre con los medios y la tecnología que emplean. Algunas empresas de seguridad privada hacen uso de armas de fuego para la prestación de sus servicios. Ocurre lo mismo con las técnicas de prevención y de investigación de hechos que afecten a sus clientes.

El punto específico que nos interesa abordar en el presente trabajo, es el del empleo de perros adiestrados para la prestación de servicios de seguridad privada. Los perros de guardia y protección son empleados por algunas empresas de seguridad privada, a manera de herramientas que les permiten prevenir que sus clientes sean víctimas de algún delito. Los animales que se emplean son de gran talla y de razas que pueden desarrollar una gran agresividad y fuerza, los que se convierten en un arma más que permite a los elementos de seguridad de estas empresas tener una presencia disuasoria ante una posible agresión a las personas o instalaciones que protegen. No es difícil comprender que el empleo de un perro de seguridad, así como el de un arma de fuego, conllevan un riesgo en su manejo, ya que si las personas que fungen como agentes de seguridad no están bien capacitados en el manejo de estos animales, o bien si éstos no están debidamente adiestrados, puede resultar contraproducente y convertirse en un peligro para el público en general. Esto podría impedir en un momento dado a las empresas de seguridad privada prestar un servicio eficiente a sus clientes, lo que constituiría un verdadero riesgo de seguridad y salud públicas, ya que se expondría la salud y la integridad física de las personas, y en ocasiones, hasta la vida misma de éstas.

Más grave aún, es el hecho de que el empleo de perros para obtener seguridad se ha extendido más allá de esos grupos de seguridad privada. No es raro encontrar en un parque o en otros sitios de acceso al público, a personas que desarrollan la actividad de entrenar perros para el público en general, que por sus propios medios intenta protegerse de un posible ataque contra su persona o su patrimonio; pero tales entrenamientos son llevados a cabo por personas no capacitadas para tales fines; mismas que no son profesionales dentro de alguna área como la medicina veterinaria, zootecnia o etología, o alguna otra afín que les permita tener un conocimiento serio sobre el comportamiento y aptitudes de las distintas razas de canes, así como de los riesgos que implica el uso de estos animales en sitios y actividades propios para los seres humanos. Se trata en muchos casos de individuos que inspirados por alguna experiencia personal o el gusto por los animales, pero carentes de conocimientos técnicos sobre el manejo y comportamiento de perros, toman la iniciativa de entrenarlos para cualquier persona que así lo solicite. El dueño de algún perro lo entrega a estos pseudoentrenadores para supuestamente ser adiestrado como guardián, pero en realidad recibe un animal con los instintos de agresividad exacerbados de manera no apropiada para el fin a que se pretende destinar.

Existen personas o escuelas que se dedican de manera seria y profesional al adiestramiento de canes con distintos fines, entre ellos el de guardia y protección. En México, la certificación de la capacidad técnica de una persona entrenadora de perros, es por ejemplo, por medio de los documentos o diplomas que expiden asociaciones de profesionales como la Federación Canófila Mexicana, A. C. O la Asociación Mexicana de Adiestradores de Perros A. C. Asociaciones privadas conformadas por profesionales en las áreas médico veterinarias y zootécnicas, creadas con diversas finalidades en

torno a los perros y su relación con los seres humanos. Algunos otros profesionales desarrollan sus actividades avalados por entidades internacionales, igualmente de índole privada.

Para contribuir a evitar una serie de peligros y riesgos para todos aquellos que deambulamos por calles, espacios públicos o establecimientos comerciales, creemos que es necesario en este caso proponer una mejora a las normas que regulan el empleo de perros de guardia y protección por parte de las empresas privadas que se dedican a la seguridad, que garantice el derecho de la sociedad a su seguridad. En nuestra opinión, es necesario observar y normar con cierta regularidad la actividad de los particulares en general, ya que constantemente pueden éstos hallar nuevas formas de realizar sus actividades de la manera que más conviene a sus intereses, y en algunas ocasiones las leyes no consideran de inicio algunas de las formas en que los gobernados se comportan al momento de la aplicación de dichas leyes.

La intención específica de nuestro trabajo de tesis es, proponer mejoras a las disposiciones legales que norman el empleo de perros por parte de las empresas privadas que brindan servicios de seguridad. Es decir, es necesario saber con certeza que estas empresas efectivamente cuentan con perros correctamente entrenados para la función de guardia y protección y que las disposiciones legales en esta materia prevén todas o la mayor parte de las maneras en que dichas empresas llevan a cabo su trabajo.

El objetivo del presente trabajo, es demostrar que cuando el Estado abandona parte de sus atribuciones en la prestación del servicio público de seguridad, para permitir que los particulares sean los que brinden este servicio de manera

privada, sin establecer una regulación adecuada, no cumple con uno de sus fines, que es el de brindar seguridad a los gobernados.

El presente trabajo de tesis se titula: “REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA” y se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el Capítulo Uno, estudiaremos lo referente a la seguridad pública como uno de los fines del Estado, así como lo referente a la incursión de la iniciativa privada en parte de las actividades que tradicionalmente forman parte de las atribuciones exclusivas del Estado. En el Capítulo Dos, estudiaremos las bases constitucionales y legales de la seguridad pública y de la seguridad privada en México. En el Capítulo Tres, profundizaremos en lo referente a la seguridad privada en nuestro país, así mismo estudiaremos lo que se refiere a algunas disposiciones legales que son aplicables al empleo de perros de guardia y protección en la prestación de servicios de seguridad privada. Y, en el Capítulo Cuatro, analizaremos la situación actual de la actividad del Estado Mexicano en su propósito de brindar seguridad pública a los gobernados, hecho lo cual, haremos una propuesta de mejora a las disposiciones legales que norman el empleo de perros de guardia y protección en la prestación de servicios de seguridad privada.

CAPÍTULO UNO

LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1.1.1. CONSIDERACIONES PREELIMINARES.

La seguridad Pública es un tema muy sensible y de mucha actualidad en todo el mundo, pero particularmente en nuestro país, donde en las últimas décadas hemos visto un importante deterioro de sus condiciones. Es atribución exclusiva del Estado el brindar seguridad a todos los gobernados, así como a cualquier persona que se encuentre dentro de su territorio.

Cuando hablamos de seguridad, no nos estamos refiriendo solamente a la seguridad física de los gobernados en sus personas y propiedades, sino a todos aquellos aspectos que afectan e importan a éstos. No obstante, en este trabajo estudiaremos principalmente lo referente a la seguridad física de las personas, es decir la seguridad pública como uno de los fines del Estado; y en algunos momentos tocaremos aquellos aspectos que van más allá de la mera seguridad material de la gente.

En los comienzos de este nuevo siglo, las sociedades modernas del mundo enfrentan diferentes problemáticas en lo que se refiere a la seguridad de sus ciudadanos y gobernados. El tratamiento que dan a este problema es variado y depende de su nivel de desarrollo económico, social y político. Independientemente de las variedades y peculiaridades de cada cultura, en el mundo occidental podemos encontrar que actualmente los diferentes sistemas comparten algunas características; ya sea que estemos hablando de los sistemas jurídicos en los Estados de tradición sajona, o de los sistemas jurídicos que tienen países como México, de tradición románica, es decir, países que siguen un sistema codificado en sus legislaciones.

Ya que en los tiempos presentes, la mayoría de los sistemas jurídicos reconocen y protegen muchos aspectos de la vida e intereses de los gobernados de un Estado, es decir, su seguridad, debemos primero precisar qué es la seguridad pública; por lo que es menester empezar por algunos conceptos que habremos de manejar en el presente trabajo.

1.1.2. DEFINICIÓN DE LA PALABRA *SEGURIDAD*.

Para iniciar la delimitación de los términos que nos servirán de marco conceptual, vamos en este momento a establecer como punto de partida, la definición de la palabra *seguridad*. Al respecto, Jorge Fernández Ruíz, nos dice:

“La palabra castellana seguridad, derivada de la voz latina *securitas, securitatis*, significa calidad de seguro; es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”.¹

Sin mayor dificultad, cualquier persona podría tener una noción propia de lo que es la seguridad. De hecho, es afán de todo ser humano el vivir siempre a salvo y mantener a buen resguardo su vida e integridad física, así como la de los suyos y sus pertenencias. Podemos afirmar que los esfuerzos del hombre por conseguir su seguridad, han atravesado un largo camino desde ser una conducta instintiva, hasta constituirse en un propósito de índole muy compleja. Tan es así, que ahora este propósito es tomado por el Estado o atribuido a éste como parte de sus finalidades.

En sus reflexiones de la definición del concepto seguridad, Jorge Fernández Ruíz nos comenta, entre otras ideas y sirva esto de señalamiento anticipado y a manera de referencia de que la seguridad es un fin importante a conseguir por parte del Estado:

“La seguridad es un valor esencial del Estado, así la podemos entender, por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su *telos*, su objeto, su finalidad”.²

Una vez precisado lo que se refiere al concepto de seguridad, vamos ahora a tratar lo referente al concepto de lo *público*. Así, completaremos la definición

¹ Fernández Ruíz, Jorge. *Seguridad Pública Municipal*. México, Colegio FUNDAp, pág. 23.

² *Ibid.* Pág. 23.

de las dos partículas o palabras que integran el concepto que es de nuestro interés, es decir, la *seguridad pública*.

1.1.3. DEFINICIÓN DE LO PÚBLICO.

El diccionario *EL PEQUEÑO LAROUSSE*, nos dice en su definición de público, “PÚBLICO, A adj. (lat. *Publicus*, oficial, público). Que es conocido por mucha gente (...). 2. Se dice de la persona que se dedica a una actividad que tiene repercusiones sociales: *cargos públicos*. 3. Que puede ser usado o frecuentado por cualquier persona: *parque, servicio público*. 4. Relativo a la comunidad: *el bien público*. 5. Que pertenece al Estado: *administración pública; colegio público...*”.³

“Cuando la seguridad no es sólo individual, sino que trasciende a una colectividad organizada para el mantenimiento de un orden social, estaremos ante la presencia de la seguridad pública, la cual para lograr su permanencia dentro del ámbito en el cual se desenvuelve dicha colectividad, será necesario el establecimiento de mecanismos legales, que permitirán la conservación del orden legal previamente establecido”.⁴

A este respecto, en un capítulo posterior, habremos de abundar en este concepto de lo público; por el momento, pasaremos a estudiar lo que se refiere al concepto de seguridad pública. El calificativo de pública (en este caso en su género femenino, es decir, el adjetivo califica a la palabra seguridad, que es de género femenino, y por lo tanto, el adjetivo se torna, siguiendo al sustantivo,

³ *Diccionario El Pequeño Larousse*. Barcelona, SPES EDITORIAL, pág. 838.

⁴ Méndez Salgado, Oscar Eduardo. “Realidad y Perspectivas de la Seguridad Pública en el Distrito Federal” *Tesis de Licenciatura*. México, Universidad La Salle, pág. 24.

en femenino), califica al sustantivo seguridad, para formar un concepto que, por ser de construcción compuesta, se vuelve complejo y adquiere un significado diferente y definitivamente de naturaleza jurídica.

1.1.4. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO “SEGURIDAD PÚBLICA”.

Para llegar a una definición de seguridad pública, nos apoyamos en el trabajo de tesis de licenciatura de Carlos Antonio Alpízar Salazar, “El Orden Jurídico y La Seguridad Pública”, que ha abordado este tema previamente y que nos parece muy interesante y completo. El que a la letra señala:

“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 un sentido tan amplio, que implica prácticamente toda acción del Estado”.⁵

Vemos entonces, que la seguridad pública es toda aquella actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con uno de sus fines, que es precisamente el brindar seguridad a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Esta

⁵ Alpízar Salazar, Carlos Antonio. “El Orden Jurídico y la Seguridad Pública”, Tesis de Licenciatura. México, Universidad La Salle, pág. 10 y 11.

actividad es desarrollada por el Estado en sus tres esferas de funcionamiento, legislativa, ejecutiva y judicial, y conforme a las atribuciones que el orden jurídico vigente le señala. El orden jurídico señala las atribuciones con que cuenta el Estado, así como los procedimientos que el Estado debe cumplir al desempeñar sus funciones legislativas, ejecutivas o de resolución de controversias, para conseguir su finalidad última, que es el bienestar de todos sus gobernados. El orden jurídico establece y crea los órganos con que cuenta el Estado en la esfera administrativa y que habrán de encargarse de hacer de la seguridad pública una realidad.

Podemos identificar a los órganos con que cuenta el Estado para llevar a cabo su finalidad de brindar seguridad pública, como órganos de policía. Cuando estamos hablando de órganos de policía, no nos estamos refiriendo solamente a aquellos órganos policíacos, tales como los cuerpos policiales con que cuenta el Estado en cualquiera de sus órdenes, ya sean federales, estatales o municipales, que desarrollan su trabajo en el ámbito de la seguridad interior del territorio del Estado, ni tampoco a los cuerpos militares que se encargan de la seguridad exterior del Estado ante otros Estados. Otros órganos que también llevan a cabo tareas de investigación y prevención participan y colaboran con los órganos policíacos para cumplir con esta actividad. Otras actividades de policía son desarrolladas por el Estado de igual manera en la esfera de lo administrativo, las cuales se materializan en tareas de control y vigilancia, así como de ejecución de resoluciones judiciales.

1.2. EL ESTADO Y SUS FINES.

1.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En este apartado, abordaremos el tema que se refiere a los fines del Estado, con el propósito de entender la importancia de la seguridad pública como una atribución y finalidad del mismo. Haciendo para este efecto una revisión del concepto jurídico de *atribución del Estado*. Constantemente dentro de nuestro trabajo, manejaremos estos conceptos de atribución y fin del Estado, los cuales están muy ligados entre sí, y de los cuales es muy importante tener presente sus diferencias.

Posteriormente, dentro de este mismo capítulo, analizaremos cómo es que la iniciativa privada se encarga ahora de parte de estas atribuciones que son parte del fin del Estado, de brindar seguridad pública. Esto con el objeto de entender el funcionamiento de algunas empresas privadas que actualmente prestan servicios de seguridad privada; y particularmente en aquellos casos en que dichas empresas emplean perros especialmente dedicados a facilitar su trabajo en la prestación de dichos servicios.

1.2.2. EL CONCEPTO DE ATRIBUCIÓN DEL ESTADO.

Cuando observamos todas aquellas actividades que desarrolla el Estado para la consecución de sus fines, estamos en realidad hablando de las atribuciones legales del mismo. Estas atribuciones son diferentes y variadas de acuerdo al nivel de evolución histórica de cada Estado y la forma específica que estas

atribuciones adopten dependerá de lo que cada sistema jurídico establezca como importante o prioritario para cada Estado.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos menciona sobre este particular, lo siguiente:

“Conforme a lo expuesto, el contenido de la actividad del Estado se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines. De esta manera encontramos que en un Estado de Derecho, en el que la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mando legal, estas atribuciones se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, que reciben el nombre de atribuciones”⁶. (p. 37)

En otra parte de su obra, *Elementos de Derecho Administrativo*, el Dr. Delgadillo Gutiérrez, agrega: “Por nuestra parte, consideramos más conveniente el uso del término “atribuciones”, toda vez que conforme a nuestro sistema jurídico, encontramos que la Constitución y la legislación se refieren a las actividades que deben ser realizadas por los diversos órganos del Estado, conforme a las atribuciones que a ellos les otorga, y que se manifiestan en las funciones de los poderes, para la consecución de los fines del Estado Mexicano”.⁷

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Editorial Noriega Limusa, pág. 37.

⁷ *Ibid.* Pág.38.

1.2.3. LOS FINES DEL ESTADO.

El Doctor Delgadillo Gutiérrez en su obra citada con anterioridad señala: “La determinación de los fines del Estado repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias”.⁸

Francisco Porrúa Pérez nos dice: “El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos”.⁹

En este sentido Sayagués Laso (Tratado de Derecho Administrativo) citado por el Doctor Delgadillo Gutiérrez, nos dice que: “Según sea la opinión que predomine en cada país y en un momento dado acerca del debatido problema de los fines del Estado, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el Derecho asigne a las entidades estatales”.¹⁰

Miguel Galindo Camacho nos habla de los cambios que los fines del Estado presentan de acuerdo a: “... se puede afirmar que los fines del Estado cambian a través del tiempo, del espacio y de acuerdo a los sistemas políticos a los que pertenece un Estado determinado”.¹¹

Los fines del Estado cualesquiera que estos sean, de acuerdo a la etapa histórica del mismo y de acuerdo al tipo de Estado que se trate, tienden todos a

⁸ *Ibid.* Pág. 29.

⁹ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, pág. 276 y 277.

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Op .cit.* Pág. 29.

¹¹ Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. Tomo I. México, Porrúa, pág. 79.

la consecución de un fin superior y último, que es el bien común. No obstante ello, trataremos ahora sobre algunos de esos fines que nos parecen importantes y que es necesario abordar en el presente trabajo.

1.2.3.1. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Iniciaremos en este punto con las palabras de Carlos Antonio Alpízar Salazar, del cual ya hemos dicho que en su trabajo de tesis aporta ideas interesantes respecto de la seguridad pública, el cual nos dice:

“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 las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de policía administrativa”.¹²

Gabino Fraga, citado por Galindo Camacho, clasifica:

“Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos”.¹³

Como ejemplos a propósito de la seguridad pública, Galindo Camacho nos cuenta: “... el Estado romano tenía como fin la paz y la seguridad del mismo...”.¹⁴

¹² Alpízar Salazar, Carlos Antonio. *Op. Cit.* Pág. 10 y 11.

¹³ Galindo Camacho, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 81.

Nos damos cuenta de que cuando el Estado logra cumplir con su finalidad de brindar seguridad pública a todo ser humano que se encuentra bajo su influencia, logra crear un ambiente propicio para que sus gobernados o cualquiera otra persona sienta que vive a salvo de muchos de los peligros y riesgos que la realidad material del mundo impone. Un entorno tal, permitirá a esos seres humanos el poder lograr la realización de sus actividades con la certeza de que lo hacen en las condiciones más idóneas posibles. La realización de esta finalidad articulada con la concreción de otros fines, tales como la justicia, harán a su vez realidad el fin último que el Estado persigue para beneficio de sus gobernados, que es el bien común.

1.2.3.2. LA JUSTICIA.

Porrúa Pérez al hablar sobre la justicia , nos dice algunas cuestiones interesantes, las cuales, si vemos con cuidado, se relacionan estrechamente con la seguridad pública como fin del Estado: “La índole egoísta de los seres humanos los lleva a luchar unos contra otros por los bienes materiales. Si esa lucha no es moderada y encauzada por el Estado, surge la anarquía. Por ello debe mantener el orden y la paz. A conseguirlos se dirige la actividad del Estado que se manifiesta en la producción del Derecho, que es un conjunto de normas que habrán de regir la actividad de los particulares y que cuentan con el apoyo de la fuerza pública y están formuladas de acuerdo con los dictados de la justicia. Por tanto, el orden supone la justicia, es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley”.¹⁵

¹⁴ Ibid. Pág.79.

¹⁵ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* Pàg. 279.

En este caso, Galindo Camacho nos cuenta para ejemplificar sobre la justicia como fin del Estado: “Así por ejemplo, el Estado griego tenía como fin la educación y en segunda instancia la justicia...”.¹⁶

Hablamos ya de la seguridad pública y de la justicia, ambas como fines del Estado, las cuales se encaminan a conseguir un fin más importante, que es el bien común.

1.2.3.3. EL BIEN COMÚN.

Porrúa Pérez reflexiona sobre el concepto del bien común de la siguiente manera: “El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público”.¹⁷

En las ideas que nos brinda el Dr. Delgadillo Gutiérrez encontramos: “Este fin último, conocido como “bien común”, por considerar a toda la población, se denomina “bien público” al ser adoptado por el Estado y ser expresado en diferentes declaraciones políticas como “afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior,

¹⁶ Galindo Camacho, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 79.

¹⁷ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* Pág. 277.

proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos”. (Constitución Federal Suiza de 1874).¹⁸

1.3. LA PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN ALGUNAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

1.3.1. ESTADO LIBERAL Y ESTADO NEOLIBERAL.

Fenómenos como el de la globalización mundial introducen paulatinamente, a medida que los diferentes países se van sumando o van siendo absorbidos por esta, algunas características en sus sistemas políticos y económicos. Son estas características las que gradualmente van haciendo semejantes a la mayoría de las naciones en occidente, y estas similitudes se reflejan en las adaptaciones que los Estados van haciendo de tanto en tanto en sus sistemas jurídicos.

El fenómeno de la globalización es un rasgo característico de los modernos *Estados Neoliberales*. En este punto es interesante que recordemos parte de la evolución histórica del ente llamado Estado. E iremos de una manera rápida, del Estado Liberal al Estado Neoliberal o Estado Liberal Social, haciendo en este transcurso algunas consideraciones respecto del caso del desarrollo histórico de los Estados Unidos Mexicanos como un Estado que a tenido su propia evolución.

Es interesante recordar como el Estado y los particulares bajo su influencia, han mantenido una estrecha relación de lucha de intereses y colaboración

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Op. Cit.* Pág.30.

mutua. Este ejercicio de volver la vista al desarrollo histórico del Estado nos ayudará a comprender mejor el momento actual de su evolución. Y esto a su vez nos dará una correcta perspectiva para apreciar con mayor precisión el problema que nos ocupa en este trabajo; con lo que en su momento podremos encontrar la solución más adecuada posible al mismo.

Vale la pena recordar que el Estado como ente conceptual, tiene su propia historia de desarrollo; y en su desarrollo, ha tenido un origen, una génesis, un punto de partida. En sus primeras etapas, el Estado se manifestó como un sistema que dejó la libertad a los gobernados de desplegar todas aquellas conductas que les estuviera a bien llevar a cabo dentro de un marco mínimo de restricciones legales. En las primeras etapas, al Estado se le calificó de *liberal*. Andrés Serra Rojas, en su obra *Teoría del Estado*, nos dice: “El Liberalismo económico es un orden de ideas o conjunto de principios o doctrinas que suponen a la razón individual absolutamente libre”.¹⁹

Sobre estas primeras manifestaciones del Estado, Miguel Galindo Camacho, nos recuerda: “El liberalismo se presentó como una reacción en contra de las tesis absolutistas que habían predominado en Inglaterra hasta el año de 1688 con el triunfo del Parlamento sobre la Corona y en Francia hasta 1789 con el inicio de la Revolución Francesa. Por lo expuesto se afirma que el liberalismo moderno es producto de *La Ilustración*, que alimentó por otra parte al pensamiento de esta revolución, por ello las doctrinas filosóficas divulgadas en el siglo XVIII que exaltan la autonomía moral del hombre, fundada en el criterio de la ética Kantiana que sostiene que la moralidad es cuestión de la buena voluntad y la autonomía de la conciencia y no una conducta provocada

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. *Liberalismo Social*. México, Porrúa, pág. 29 y 30.

por leyes externas, los derechos fundamentales de la persona, y al frente de ellos sus derechos de libertad, así como la que deben tener los gobernados para determinar, mediante su propia actividad, un equilibrio económico, respetando y estimulando a la libre empresa, cuya tesis representa en términos absolutos una restricción a la actividad del Estado”.²⁰

Al respecto, Serra Rojas abunda: “En el plano económico, el Estado Liberal llevó a la práctica el principio fisiócrata del *laissez faire*, absteniéndose de intervenir en el mercado a fin de que en él operaran libre y espontáneamente, la iniciativa económica, el respeto a la ley de la oferta y de la demanda, etc.”²¹

Galindo Camacho agrega: “En tales condiciones, el Estado debe garantizar la propiedad de los ciudadanos, su seguridad y dejarles en libertad de tomar las iniciativas correspondientes. Su lema de *Laissez Faire*, *laissez passer*, fue expuesto como ya se afirmó por el fisiócrata Adam Smith”.²²

Y el mismo Galindo Camacho, concluye: “De acuerdo a lo expuesto, el Estado liberal puede definirse de la siguiente manera: Es aquel que a través de su Constitución establece la organización y funcionamiento del Estado, con la finalidad de reglamentar y fomentar la actividad de los particulares en el desarrollo de su economía, a través de la protección y fortalecimiento de la libre empresa, estableciendo además, las bases fundamentales para la protección de los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, como la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica y estableciendo al mismo tiempo los órganos e instrumentos legales para hacer

²⁰ Galindo Camacho Miguel. *Op. Cit.* Pág. 47.

²¹ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 29.

²² Galindo Camacho, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 47.

respetar esos derechos públicos subjetivos de los gobernados. Este Estado liberal ha sido denominado “Estado de Derecho”.²³

1.3.2. EL ESTADO NEOLIBERAL.

En los tiempos presentes, la mayoría de los Estados occidentales han evolucionado hacia una etapa económico política que se da en llamar *Neoliberalismo* o *Liberalismo Social*. Y este neoliberalismo no es otra cosa que el liberalismo clásico, pero revisado, puesto al día y en renovadas condiciones, esto a conveniencia de los nuevos usos presentes del poder económico y político mundial, que, a querer o no, se manifiesta con avasallador ímpetu desde las últimas décadas del siglo pasado.

Esta nueva etapa es expresión clara de una crisis del Estado, y respecto de esta crisis, Francisco Porrúa Pérez, afirma: “Esta crisis, al envolver al Estado, implica crisis de todos sus aspectos, el social y el jurídico”.²⁴

La crisis que en esta etapa enfrenta el Estado conlleva la necesidad de realizar cambios en las teorías económico políticas. El cambio de teorías e ideologías, tarde o temprano, implica el cambio o adecuación en los sistemas jurídicos de los Estados que se encuentran en estas crisis. Pero los cambios y ajustes abarcan muchos otros aspectos de la forma en que se expresa la realidad de los Estados.

²³ *Ibid.* Pág. 48 y 49.

²⁴ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* Pág.471.

Aquí, Andrés Serra Rojas, nos ayuda a entender estos aparentes cambios y diferencias: “..., el liberalismo contemporáneo (neoliberalismo) critica varios aspectos del liberalismo clásico encapsulado en el Estado Liberal.

“El problema del neoliberalismo es lograr la acomodación del liberalismo al mundo actual, a la realidad de las últimas transformaciones políticas, económicas, industriales y científicas.

“Es una nueva forma del liberalismo económico clásico”.²⁵

Con una claridad mayor, Galindo Camacho distingue las características que dan forma a este nuevo aspecto del liberalismo, es decir, el neoliberalismo o liberalismo social, a saber: “El liberalismo ha tenido a través de la historia variadas interpretaciones, desde la inicial de los fisiócratas en el cual el Estado era un simple vigilante del desarrollo de las actividades de los particulares, pasando por el liberalismo social que posiblemente en estos finales del siglo XX se pretende presentar como la mejor opción del Estado, ante la necesidad de la apertura comercial que se presenta en el mundo, **que determina una abierta y libre competencia que produce una globalización**, afirmándose que todo ello es lo que puede producir la competitividad económica de los Estados”.²⁶

²⁵ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 471.

²⁶ Galindo Camacho, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 49.

1.3.3. EL CASO DE NUESTRO PAÍS.

No vamos a polemizar ni a tratar de llegar a argumentos concluyentes en esta investigación acerca de qué tipo de Estado es el mexicano, si liberal o neoliberal; ni acerca de qué es la globalización. Esta tarea no es nuestro tema y además tendríamos que discutir cuestiones que no estamos en condiciones de determinar con la exactitud que esta materia exige. Esta labor correspondería más propiamente a los estudiosos de las ciencias económicas como disciplinas distintas del derecho.

No obstante esto, sí podemos expresar algunas puntualizaciones respecto de las presentes circunstancias económicas, políticas y sociales de nuestro país, esto con el afán de delimitar la realidad en torno del problema que es nuestro objetivo dilucidar y solucionar en esta investigación. Nos referimos a la forma en que la iniciativa privada irrumpe en nuestro entorno social y económico, y en concreto, cómo los particulares brindan ahora servicios de seguridad privada, así como las deficiencias de la ley en esta materia que a consideración nuestra deben ser solventadas.

Nuestro país, al igual que la mayoría de los países del orbe, se encuentra inmerso en una nueva realidad económica y política mundial, la cual, como hemos estado estudiando, cuenta con fuerza y dinámica propias. Esta nueva realidad nos impone un ambiente de cual no es fácil eludir sus influencias y efectos.

En nuestra opinión, no existe ningún problema en que la iniciativa privada participe en la realización de algunas actividades que tradicionalmente

corresponden al Estado. Pero es absolutamente necesario que la actividad de los particulares en estos terrenos, particularmente en lo que se refiere a la seguridad pública, esté debida y perfectamente regulada. Con lo cual, el fin último del Estado, el bien común, estará plenamente garantizado.

Hemos dicho páginas arriba que estos cambios son expresiones de una crisis que sufre el Estado, y nos dice Francisco Porrúa Pérez, a quien ya citamos a propósito de esta crisis: “La crisis ha sido provocada, indiscutiblemente, por la pérdida de la confianza en las ideas que sostenían las antiguas concepciones políticas”.²⁷

Galindo Camacho refuerza lo anterior, diciendo: “Se puede afirmar que en México existen disposiciones legales que confirman lo expuesto, ya que la propia Constitución es ejemplo de ello, pues tal es el contenido del artículo 5º constitucional y en materia de derecho interno la existencia y predominio de leyes preventivas sobre las supletorias, pero esto está muy lejos de permitir afirmar que el Estado mexicano sea esencialmente liberal-individualista, pues más bien representa una variante del Estado intervencionista, aunque en el sexenio presidencial 1988-1994, esté girando su tendencia hacia el liberalismo, denominado oficialmente liberalismo-social, pero conocido comúnmente como neoliberalismo”.²⁸

²⁷ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. Cit.* Pág. 472.

²⁸ Galindo Camacho, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 82.

CAPÍTULO DOS

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

2.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En nuestro país, no existe una ley especial de índole federal en materia de seguridad privada, sino que son las disposiciones en materia de seguridad pública las que establecen las bases y regulación de los servicios de seguridad privada. En el caso del ámbito local, en el Distrito Federal, existe una ley especial que regula esta clase de servicios, nos referimos a la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas; pero esta ley presenta, a nuestro parecer, algunas deficiencias, entre las cuales encontramos aquellas que se refieren a la falta de una regulación más adecuada de las empresas privadas que prestan servicios de seguridad empleando perros especialmente adiestrados para llevar a cabo su trabajo.

En todo caso, en el ámbito federal, las actividades de los particulares, ya sean personas físicas o personas morales, constituidas en sociedades mercantiles o empresas privadas que desarrollan actividades como prestadores de servicios de seguridad privada, no están reguladas por una ley especial en esta materia.

El tema de la seguridad privada es, en nuestro sistema jurídico, solamente una parte que integra el tema general que es la seguridad pública.

En consecuencia, la regulación de los servicios de seguridad privada está afectada del mismo tipo de deficiencias que aquejan a la regulación en materia de seguridad pública. He ahí la razón de la manera en que habremos de tratar y estudiar el presente capítulo. Es en el marco de la seguridad pública que las propuestas de solución o regulación de la seguridad privada son posibles de desarrollarse y llevarse a cabo.

Las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de los particulares que se dedican a prestar servicios de seguridad privada son variadas en número. Por una parte existe la normatividad legal que regula el actuar de personas físicas que realizan actividades empresariales, así como la normatividad a que están sujetas las personas morales o empresas que brindan esta clase de servicios; a saber: entre otras y a manera de ejemplo, en lo que se refiere a su constitución legal como empresas, así como al respectivo régimen o sistema impositivo o de pago de impuestos; o aquellas disposiciones legales que norman sus relaciones comerciales y de negocios, así como sus relaciones laborales.

Pero la serie de leyes diversas que regulan el actuar de los particulares que trabajan como prestadores de servicios de seguridad privada no termina aquí. Es de todos sabido que las disposiciones legales que norman las actividades de los gobernados son innumerables y variadas, y pertenecen a los ámbitos del derecho público y privado. Pues es menester regular las relaciones tanto de los particulares entre sí, como las relaciones de éstos con la autoridad.

Por el momento, no nos habremos de detener en el estudio y análisis de aquellas otras disposiciones legales que concurren en la realidad que da lugar a la existencia de las empresas o personas que prestan servicios de seguridad privada. Más tarde, al final del presente capítulo, habremos de volver a referirnos un poco sobre dichas disposiciones, entre tanto, en lo sucesivo, nos concentraremos más bien en la regulación específica de la seguridad pública y privada. Ya que es en este aspecto donde radica el problema que a nuestro parecer debe ser mejorado en la legislación en materia de seguridad pública, y por ende, en lo que se refiere a la seguridad privada.

Como podemos apreciar en lo que hasta aquí llevamos dicho, los problemas que se derivan de estas situaciones son seriamente complejos, por lo que el Estado Mexicano enfrenta un importante y grave reto a resolver. De lo que en su momento, en un capítulo posterior, habremos de abordar como parte del tema de investigación del presente trabajo de tesis.

En el presente capítulo, vamos a empezar estudiando la regulación constitucional y legal de la seguridad pública, para ir así de lo general a lo particular, y llegar a abordar en concreto la parte de la regulación que trata de la seguridad privada. Conoceremos la situación actual que guarda la regulación de los servicios de seguridad privada en la parte que se refiere al empleo de perros como parte de sus equipos o instrumentos de trabajo.

2.2. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

El tema de la Seguridad Pública se incorpora a nuestra Constitución de una manera clara y definida en una reforma hecha al artículo 21 de nuestra carta magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994. Misma reforma constitucional que incluye el establecimiento de otros conceptos básicos que forman parte de el propósito general de la Seguridad Pública, tales como los contenidos en el artículo 73 fracción XXIII, de nuestra Constitución, mismo que en su momento habremos de abordar en el presente capítulo.

Respecto de esta reforma, Juan Ramírez Marín opina en su libro *Seguridad Pública y Constitución* que:

“ Con esta reforma se intentó dar un importante primer paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una Política Nacional de Seguridad Pública –que hasta entonces no existía- que pudiera combatir de manera integral, frontal y sistemática a la delincuencia, e intentara responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales”.¹

2.2.1. EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El texto original del artículo 21 constitucional que databa de 1917, fue reformado en 1983, para quedar en los siguientes términos:

¹ Ramírez Marín, Juan. *Seguridad Pública y Constitución*. México, Editorial Porrúa, 2003. págs. 259 y 260.

“Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. 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”.

Pero en las reformas hechas a la Constitución, las cuales fueron publicadas el 31 de diciembre de 1994, el artículo 21 constitucional fue modificado y adicionado con una serie de importantes aspectos que tenían como propósito el atender la imperiosa necesidad de dar respuesta a las demandas de seguridad pública en nuestro país.

En su primer párrafo, el artículo 21 recibió el cambio de algunos conceptos para quedar de la siguiente manera:

“... 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...”

Como vemos, en la modificación hecha al primer párrafo del artículo 21, se agregó la palabra “investigación”, como parte de las funciones fundamentales de la institución del Ministerio Público. Así mismo, ya no habla de la “Policía Judicial”, como el cuerpo que auxiliaba al Ministerio Público en la realización de sus funciones. Estas modificaciones tuvieron una serie de razones que tenían que ver, entre otras, con la deteriorada imagen que el Ministerio Público y la Policía Judicial llegaron a tener en un momento dado en nuestro país, ya que se les llegó a considerar como órganos represores del Estado Mexicano. Por lo que el Poder Legislativo, atendiendo a los reclamos de mejoría de la seguridad pública, llevó a cabo estos cambios que tenían como propósito el reformar algunas de las instituciones que se encargan de materializar la actuación del Estado para alcanzar su finalidad de brindar seguridad a los mexicanos.

En el mismo tenor, se adicionó un párrafo al artículo 21 constitucional, donde se reconoce el derecho que los gobernados tienen a oponerse judicialmente a las resoluciones que emite el Ministerio Público dentro de las averiguaciones previas de las que es responsable, quedando de la siguiente manera:

“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”.

En los dos últimos párrafos adicionados al artículo 21 de nuestra Constitución, y que fueron de igual manera resultado de la citada reforma, se establecen con claridad los conceptos de seguridad pública, como función que compete a la Federación, El Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Así mismo, como producto de esta reforma, la Constitución ordena la existencia de una ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual establecerá los criterios que normarán la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en nuestro país. Esta reforma y la ley que de ella se deriva, tenían el objeto de hacer frente a la grave problemática que en materia de seguridad pública aquejaba a nuestro país en ese momento, por lo que a continuación transcribimos estos dos últimos párrafos del artículo 21 constitucional, que resultan de la citada reforma:

“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”.

2.2.2. EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL.

Otro cambio importante que fue resultado de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, fue el hecho al artículo 73 constitucional, al cual se le adicionó la fracción XXIII, donde se asigna como atribución del Congreso

Federal, la facultad de expedir las leyes respectivas donde se establecen las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública. Ésta adición tiene que ver con la hecha al artículo 21 constitucional, de lo cual ya hemos hablado líneas arriba, pues ambas son parte de la misma reforma de 31 de diciembre de 1994, la cual tenía como intención el atender el problema de la seguridad pública en nuestro país.

En nuestro sistema jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer las bases de la regulación constitucional y legal en materia de seguridad pública, señala en el artículo 73, a la letra , lo siguiente:

“Art. 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;”

Juan Ramírez Marín, en una crítica a la reforma de los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución, nos dice lo siguiente:

“Como hemos visto, en estos dos artículos Constitucionales, modificados insuficiente y tardíamente, se basa prácticamente toda la acción del Estado Mexicano en materia de seguridad pública.

“En otras palabras, la Constitución Mexicana vigente carece de un orden normativo coherente, suficiente y actualizado para atender una de las obligaciones torales de cualquier Estado: velar por la vida, la integridad, los bienes y derechos de todos sus miembros.”²

2.2.3. OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Existen otras disposiciones constitucionales que dan fundamento a la actividad del Estado mexicano en lo que se refiere a la seguridad pública. Dichas disposiciones, aunque no mencionan las palabras seguridad pública, son materia básica y esencial de las atribuciones del Estado y las podemos apreciar y distinguir cuando observamos las distintas formas en que éste actúa. La actividad del Estado mexicano, que se manifiesta en cualquiera de sus tres formas de funcionamiento: legislativo, ejecutivo y judicial, de igual manera, tienen su fundamento en estas otras disposiciones constitucionales que forman parte del propósito último del mismo, el lograr el bien común para todos sus gobernados, atendiendo a sus necesidades de contar con un ambiente de seguridad que les permita llevar a cabo sus vidas y desarrollar sus actividades dentro del mejor entorno posible.

Entre estas otras disposiciones constitucionales que son base y fundamento de la actividad del Estado mexicano, aunque no tengan como finalidad específica el regular la seguridad pública en nuestro país, se encuentran las constitutivas de garantías individuales. Podemos decir que las garantías individuales tienen en general el propósito último de proteger los derechos de los gobernados,

² *Ibid.* Pág. 285.

pero para efectos del presente trabajo, únicamente señalaremos de manera concreta que nos referimos a las contenidas en los Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales, y en relación con éstas además se encuentra el artículo 119 de la Constitución. Las que consagran los derechos básicos de todos los individuos en el país, así como las normas de extradición interestatales.

Como parte de las garantías individuales que son base de la regulación Constitucional en materia de seguridad pública señalamos lo contenido en el artículo 17 constitucional, párrafo tercero, el cual se refiere a que: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

De igual manera, es base constitucional de la seguridad pública lo contenido en el artículo 18 constitucional, segundo y tercer párrafos. El cual se refiere a que: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

“Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal”.

Lo establecido por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la suspensión de garantías, no es en estricto sentido un fundamento del sistema jurídico vigente en materia de seguridad pública, pero sí es una disposición que tiene como objeto claro y preciso el mantener el orden en el país o en una porción de éste: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

En el ámbito legislativo, el artículo 73 constitucional, fracción XXI, faculta al Congreso a legislar en materia de delitos y faltas contra la Federación.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

“XXI . Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

“Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;”

Y el mismo artículo 73 constitucional, en su fracción XXII, faculta al Congreso para conceder amnistía por delitos federales.

“XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;”

La seguridad pública de nuestro país tiene mucho que ver con la seguridad del Estado mexicano en relación con otros Estados, así como en lo que se refiere a los peligros provenientes del exterior y que amenazan su seguridad interior. Por eso no dejaremos de referirnos a ello en el presente capítulo, aunque sea de manera breve y para tener una perspectiva completa de las bases constitucionales en materia de seguridad pública. En el artículo 73 constitucional, fracción XIV, establece las facultades del Congreso Federal: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;”

Y en la fracción XV, de este mismo artículo 73 constitucional, el Congreso tiene facultad: “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;”

En el mismo sentido, en relación con la seguridad nacional, el citado artículo 73 constitucional, fracción XII, da al Congreso la facultad: “Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;” Por lo que el artículo 129 de nuestra Constitución establece que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

El artículo 102 constitucional, apartado A), Ordena la existencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual se establecen las bases para la organización del Ministerio Público Federal, estando dicha procuraduría presidida por un Procurador General.

“Art. 102.- A.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

“Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados;

buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

“El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

“En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

“El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

“La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

Este numeral se articula con lo dispuesto en el correspondiente artículo 21 constitucional en lo que se refiere a las funciones del Ministerio Público de la Federación, y que ya abordamos en la parte del presente capítulo cuando hablamos de las modificaciones hechas a las funciones del Ministerio Público.

2.3. REGULACIÓN LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

En lo que se refiere a la legislación que regula la seguridad pública en nuestro país a nivel federal, habremos de estudiar de manera más detallada la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley de Seguridad Nacional. Y estudiaremos de una manera más general aquellas otras disposiciones legales que tienen como propósito, aunque no expreso, el ser útiles para que el estado Mexicano alcance su finalidad de brindar seguridad pública a los mexicanos.

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

Como resultado directo de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, en virtud de la cual se adicionaron dos párrafos al artículo 21 y la fracción XXIII al artículo 73, ambos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expidió la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo texto vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995. Esta ley regula la coordinación en materia de seguridad pública en sus diversos aspectos, con aplicación en todo el territorio nacional, en los ámbitos federales, estatales y municipales.

Esta ley en su artículo 3 señala como definición de Seguridad Pública lo siguiente:

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

“Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, la persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

“El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programadas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

“La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de las penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley”.

De lo establecido por el citado artículo 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública, podemos notar como la Ley establece atribuciones legales a diversas autoridades que, aunque no sean estrictamente cuerpos policíacos, deben concurrir a que el Estado Mexicano pueda alcanzar su propósito de brindar seguridad pública a los ciudadanos.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública además de su Título Primero de disposiciones generales, contiene varios títulos donde regula lo siguiente:

En el Título segundo, Capítulo I, regula lo referente a la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; en el Capítulo II, lo que se refiere a las instancias de coordinación; en el Capítulo III, lo referente a la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales; en el Capítulo IV, lo que se refiere a la información nacional sobre la seguridad pública; y por último, en el Capítulo V, lo referente a los servicios de atención a la población.

En el Título Tercero, regula lo referente a la participación de la comunidad. Y en el Título Cuarto, establece las bases legales que regulan los servicios privados de seguridad, lo cual abordaremos páginas adelante en este mismo capítulo.

2.3.2. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

De suma importancia en lo que se refiere a la seguridad pública, es la Ley de Seguridad Nacional, recientemente publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre del año 2005. Esta ley viene a cumplir un importante papel junto a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que los problemas que amenazan la seguridad, provienen ahora también desde el exterior del territorio del país.

El concepto de seguridad nacional está estrechamente relacionado con el concepto de seguridad pública, pero en el caso de la seguridad nacional, es aquello que se refiere a la seguridad del Estado Mexicano frente a otros estados o ante peligros provenientes del exterior; o en algunos casos, peligros internos que amenazan la existencia del Estado Mexicano en su totalidad. En los tiempos modernos, tiempos de expansión económica, no sólo se globalizan los mercados y los capitales financieros, sino también los riesgos y peligros, que por ser de índole internacional, se tornan más serios y difíciles de enfrentar.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional establece:

“Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

“I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

“II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

“III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

“IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrales de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

“V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

“VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.

De las definiciones que establece el artículo 3 de la Ley de seguridad Nacional recién citado, podemos apreciar la estrecha relación del concepto de seguridad nacional con el concepto de seguridad pública. Pues, por ejemplo, con el reciente agravamiento de las amenazas del terrorismo internacional, nuestro país no está libre del peligro de ser blanco de un ataque terrorista. O por otra parte, actualmente la delincuencia es un fenómeno que no se limita a las fronteras de cada país, sino que ahora opera en forma de organizaciones que cruzan varios países, cubriendo regiones o continentes enteros del planeta. En

el mismo sentido, vale la pena observar lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, que abunda en definiciones que tienen mucho que ver con la seguridad pública y que a continuación citamos:

“Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

“I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

“II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al estado Mexicano;

“III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

“IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

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

“VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

“VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materias nucleares, de armas químicas, biológicas o convencionales de destrucción masiva;

“IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

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

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

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

La Ley de Seguridad Nacional, además de su Título Primero, de Disposiciones Generales, Capítulo Único, contiene un Título Segundo, de las Instancias Encargadas de la Seguridad Nacional, y dentro de este título los siguientes capítulos: Capítulo I, que trata del Consejo de Seguridad Nacional; el Capítulo II, que trata del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Capítulo III, que establece el Estatuto del Personal del Centro; y en el Capítulo IV, se trata lo referente a la Coordinación para la Seguridad Nacional.

En su Título Tercero, la Ley de Seguridad Nacional trata de la Inteligencia para la Seguridad Nacional, y dentro de este título, encontramos lo siguiente: Capítulo I, de la Información y la Inteligencia; Capítulo II, de la Intervenciones de Comunicaciones (Dentro del Capítulo II, encontramos cinco secciones en que se regula la intervención de comunicaciones: en la Sección I, trata de la solicitud; en la Sección II, trata del procedimiento; en la Sección III,

trata de la vigencia de la autorización; en la sección IV, trata de las obligaciones y en la Sección V, trata de los casos de urgencia); y Capítulo III, trata del Acceso a la Información en Materia de seguridad Nacional.

La Ley de seguridad Nacional en su Título Cuarto, Capítulo Único, establece lo referente al Control Legislativo; en su Título Quinto, Capítulo Único, trata de la Protección de los Derechos de las Personas; y en su Título Sexto, Capítulo Único, trata de la Cooperación de las Instancias Locales y Municipales.

2.3.3. OTRAS LEYES QUE REGULAN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

Existe una serie de leyes reglamentarias, ordinarias y orgánicas que regulan la actividad del Estado mexicano en sus distintas esferas legislativa, ejecutiva y judicial en lo que se refiere a la seguridad pública. Si bien es cierto dichas leyes no son disposiciones específicas en esta materia, también lo es que podemos encontrar que el espíritu que las generó, es el de alcanzar como último propósito la seguridad pública de nuestra sociedad.

Entre las leyes reglamentarias que regulan la actividad,, en este caso de la autoridad administrativa, podemos encontrar las siguientes:

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Esta ley establece las condiciones y requisitos para la readaptación, la reinserción social de los delincuentes.

Ley Reglamentaria del Artículo 119 Constitucional. La cual se refiere a la extradición de reos entre Estados y entre éstos y el Distrito Federal.

Ley de Extradición Internacional.

Ley de Armas de Fuego y Explosivos. Reglamenta la tenencia, portación y uso de esos artefactos.

Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Ley de la Defensoría de Oficio Federal.

Ley contra la Delincuencia Organizada.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Existen una serie de disposiciones de naturaleza no penal, pero que incluyen tipos delictivos y que en la doctrina se conocen como leyes penales especiales. Entre las cuales encontramos el Código Fiscal; la Ley General de Salud; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Juegos y Sorteos. Estas disposiciones legislan en diferentes materias pero incluyen tipos específicos de delitos por determinadas infracciones graves a los más importantes de sus respectivos preceptos.

El Código Penal Federal es un tipo de ley ordinaria. Este es un Ordenamiento sustantivo en la materia penal, que se articula con el correspondiente código

adjetivo, es decir, el Código Federal de Procedimientos Penales. En lo establecido por estos dos códigos, se fundamenta gran parte de la actividad de dos de las funciones del estado Mexicano, es decir, del Ministerio Público en la esfera administrativa, y de los Tribunales federales en la esfera judicial.

Entre las leyes orgánicas que regulan la actividad del Estado mexicano en materia de seguridad pública, está la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la república, esta ley de aplicación en la esfera administrativa. Establece la organización interna de la Procuraduría General de la República. Otra ley orgánica en este sentido, pero para el ámbito de la función jurisdiccional del Estado Mexicano, es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Establece la organización interna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los demás tribunales federales.

2.4. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, SU REGULACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES DE LA FEDERACIÓN Y LAS DISTINTAS LEGISLACIONES QUE DE ELLAS SE DERIVAN.

También son regulatorias en materia de seguridad pública, todas las normas constitucionales de los Estados que otorgan facultades a sus respectivos Congresos para legislar en materia de seguridad pública, a nivel Estatal y municipal. Las cuales no pueden contravenir las disposiciones de la Constitución Federal.

Así mismo de estas Constituciones locales se derivan una serie de leyes reglamentarias, ordinarias y orgánicas, que de igual manera como ocurre a nivel Federal, entre otros propósitos, tienen el de regular la actividad de los distintos órganos de las entidades federativas en su actuación ante sus respectivos gobernados en lo que se refiere a la seguridad pública.

Nos referimos a las distintas leyes orgánicas de sus Procuradurías locales de justicia, así como a las leyes orgánicas de sus Tribunales Superiores de Justicia. Los Estados de la Federación, cuentan con sus respectivos códigos penales y los correspondientes códigos de procedimientos penales; cabe señalar que en algunos casos, los códigos penales locales se denominan códigos de defensa social.

Los Estados de la Federación tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

En el artículo 115 constitucional, fracción II, se establece: “Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”

En la fracción III, el citado artículo 115 constitucional, establece: “Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

“h) Seguridad pública y tránsito”.

2.4.1. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.

Un caso especial y particular es el del Distrito Federal, ya que como Entidad Federativa reúne las características necesarias como para erigirse en un Estado soberano de la Federación, pero en la práctica no se le ha concedido aún ese estatus constitucional; por lo que carece de una constitución política propia . El Distrito Federal es una entidad que lleva a cabo sus tres funciones estatales: la legislativa a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la ejecutiva a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Pero estas funciones las desarrolla con algunas limitaciones debidas a su situación peculiar como entidad dependiente en algunos aspectos de los poderes federales.

En lo referente a la materia de seguridad pública, en el artículo 122 constitucional, en las disposiciones del inciso C), donde trata del Estatuto General de Gobierno para el Distrito Federal, se establece en la Base Primera, fracción V, incisos h), i) y m), que la Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: inciso h) “Legislar en las materias civil y penal...”, inciso i) “Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social.”, e inciso m) “Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos”.

2.5. LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y SU REGULACIÓN LEGAL.

Actualmente los particulares que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, ya sea como empresas o como personas físicas, son numerosos. Y en este punto coincidimos con lo expuesto por Oscar Eduardo Méndez Salgado, quien en su trabajo de tesis profesional “Realidad y Perspectivas de la Seguridad pública en el Distrito Federal”, manifiesta:

“Este servicio de seguridad privada se ha acrecentado ante una delincuencia cada vez mejor armada y organizada. Los particulares se han visto en la necesidad de requerir servicios privados de seguridad aunque estos sean causa de abusos en contra de terceros, por lo que se justifica que el Estado regule desde luego su adecuado funcionamiento”.³

No obstante que esta afirmación fue hecha en un trabajo de tesis que versaba sobre la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, que era la ley que anteriormente regulaba los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal, dicha afirmación no carece de actualidad y veracidad, ya que en no pocas ocasiones, las empresas privadas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, desarrollan su trabajo dentro de un marco regulatorio con serias deficiencias.

Algunas de esas deficiencias son , por ejemplo, las que se refieren a la necesidad de contar con mejores disposiciones que normen el trabajo de

³ Méndez Salgado, Oscar Eduardo “Realidad y Perspectivas de la Seguridad Pública en el Distrito Federal” (Tesis de licenciatura). México, Universidad La Salle, 1999. pág. 57.

dichas empresas cuando hagan uso de perros entrenados para llevar a cabo funciones de guardia y protección. Lo cual para nosotros es de mucha importancia y por lo mismo es el objetivo del presente trabajo de tesis.

A continuación, estudiaremos la regulación de los servicios de seguridad privada contenida en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de seguridad Pública, para el ámbito federal y la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, para el Distrito Federal.

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

Los servicios de seguridad privada se encuentran regulados a nivel federal en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el Título Cuarto que trata de los servicios privados de seguridad, en los artículos 52, 53 y 54, los que a la letra dicen:

“Artículo 52.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad conforme a las bases que esta ley dispone, las

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

“Artículo 53.- Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastres 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 autoridad respectiva.

“Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer 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”.

Como al principio de este capítulo lo expresamos, en el nivel federal, son las disposiciones en materia de seguridad pública las que establecen las bases regulatorias de las actividades de las empresas privadas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad. Por lo tanto, comparten sus limitaciones

y carencias, y están inmersas en la problemática general de la crisis en cuanto a la seguridad pública se refiere.

Para los efectos y propósitos de nuestro trabajo, la legislación federal no establece ninguna regulación específica para las empresas privadas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad, en todo aquello que se refiere a las actividades de estas empresas y el empleo de perros de guardia y protección.

Pudiera pensarse, quizás, que algunas de las disposiciones de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueran susceptibles de ser aplicadas a regular el trabajo de las empresas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada; Pero en tal caso, y a nuestra consideración, esta idea no es suficiente. Es necesario que exista una regulación más adecuada en el caso específico del trabajo de estas empresas cuando empleen perros especialmente entrenados para cumplir funciones de guardia y protección, lo cual es parte principal de el propósito del presente trabajo de tesis.

2.5.2. LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS.

En el Distrito Federal existía una regulación del trabajo de las empresas privadas que prestan servicios de seguridad, la cual se encontraba en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 1993.

Actualmente en el Distrito Federal es la Ley de los servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas, la que regula las actividades de este tipo de empresas en lo que se refiere a su funcionamiento. Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 18 de enero de 1999, y deroga las disposiciones de la Ley de seguridad Pública para el Distrito Federal que regulaban, como ya lo explicamos en el párrafo anterior, este tipo de actividades.

La Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, en su Capítulo Primero, de Disposiciones Generales, en el artículo 3º, en la fracción I, nos dice:

“Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

“I.- Autorización: Al permiso otorgado por la Secretaría a una persona para brindar los servicios de seguridad privada;”

En el Distrito Federal, la autoridad encargada de aplicar la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, es la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La Ley de los Servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas, en el mencionado artículo 3º, pero en su fracción IV, nos habla de las empresas privadas que prestan servicios de seguridad, de la siguiente manera:

“Prestadores del Servicio: A las personas físicas o morales, titulares de las Empresas que presten servicios de seguridad privada”.

La Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, en su Capítulo Segundo, establece las reglas y requisitos para la autorización y revalidación del funcionamiento de las empresas privadas que prestan servicios de seguridad.

En el Capítulo Segundo, artículo 5º, fracción V, La Ley de los servicios de seguridad Prestados por Empresas Privadas, nos dice:

“Se prohíbe prestar servicios de seguridad privada en el Distrito Federal, si previamente no se obtiene la autorización correspondiente, para lo cual el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“V. Acreditar que su personal operativo está capacitado para la prestación del servicio;”

La Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, no establece expresamente disposición alguna para las empresas que emplean perros de guardia y protección para llevar a cabo su trabajo y en el caso del Distrito Federal, La Ley deja a la autoridad administrativa la facultad de emitir el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, la cual solventa en parte la carencia de dichas disposiciones, lo que habremos de estudiar con más detenimiento en el Capítulo Tres del presente trabajo de tesis.

Lo más cercano que podemos encontrar respecto del empleo de perros para la prestación de servicios de seguridad privada en la Ley de los Servicios de

Seguridad prestados por Empresas Privadas, es lo dispuesto en el artículo 5º, fracción V, de esta Ley, que acabamos de citar en párrafos anteriores. Esta disposición podría en un momento dado considerar la capacitación de los elementos de seguridad privada en el manejo de perros para la prestación de sus servicios. La manera en que se obliga a las empresas a efectivamente contar con el personal debidamente capacitado para este objeto, es con lo dispuesto por el Reglamento de esta Ley, lo que estudiaremos en el Capítulo Tres del presente trabajo.

La Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas en su capítulo Tercero, establece lo referente al registro de los servicios de seguridad Privada y del Personal. En el Capítulo Cuarto, regula lo referente a los requisitos para formar parte de una empresa que presta servicios de seguridad privada y lo referente a los principios de actuación del personal operativo. En el Capítulo Quinto, establece las obligaciones de los prestadores del servicio de seguridad privada. En el Capítulo sexto establece lo referente a las visitas de verificación. Y por último, en el Capítulo Séptimo, regula lo referente a las sanciones y al recurso de inconformidad.

2.6. EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

Como hasta el momento hemos visto, no existen disposiciones legales explícitas que regulen el empleo de perros en la prestación de los servicios de seguridad privada. Esta carencia se presenta tanto a nivel federal en la Ley

General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como en la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, en el nivel local para el Distrito Federal.

En el caso de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, existe el reglamento de la Ley de los servicios de seguridad Prestados por Empresas Privadas que solventa en parte las, que a nuestro parecer, son omisiones de la Ley en lo que se refiere a la regulación de los servicios de seguridad privada en lo que respecta al empleo de perros para llevar a cabo su trabajo. Para lo cual se plantea, en nuestra opinión, una oportunidad para proponer una mejora a estas disposiciones legales. Es necesario que el empleo de perros como equipos de trabajo por parte de los prestadores de estos servicios sea normado con una mayor claridad, pues se trata del empleo de animales que en un momento dado, debido a un manejo incorrecto o negligente, puede convertirse en un peligro para la sociedad; lo cual debe ser atendido por las autoridades correspondientes.

Como ya hemos visto, la disposición contenida en el artículo 5° de la Ley de los servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, puede en un momento dado ser susceptible de considerar la capacitación de los elementos de seguridad privada en el manejo de perros para la prestación de sus servicios. Lo cual se vuelve en una obligación para que las empresas efectivamente cuenten con el personal debidamente capacitado para este objeto con lo dispuesto por el reglamento de la mencionada Ley, lo que habremos de estudiar en el Capítulo Tres del presente trabajo.

Es importante mencionar también que el empleo de perros lleva aparejada otra serie de obligaciones por parte de los empresarios que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, tanto en lo que se refiere en su servicio al público, ya sea en las condiciones de sanidad de los ejemplares, como en el debido Entrenamiento de los mismos; así como en lo que se refiere al respeto de los derechos de los animales.

Por todo lo anterior, en este trabajo de tesis es nuestro propósito hacer una propuesta de solución a esta carencia legal, lo cual desarrollaremos en los capítulos posteriores.

CAPÍTULO TRES

EL PERRO Y LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO

3.1. EL PERRO, SU NATURALEZA JURÍDICA Y OTROS ASPECTOS LEGALES SOBRE SU EMPLEO COMO AUXILIARES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

3.1.1. EL MEJOR AMIGO DEL HOMBRE.

El perro es un animal mamífero y carnívoro que ha acompañado al hombre desde tiempos inmemoriales . Desde que el perro fue domesticado por el ser humano ambos han convivido de una manera muy estrecha y sin temor a equivocarnos, podemos decir, que ambos se han ayudado y evolucionado en mutua compañía. De no haber sido domesticado, el perro habría corrido seguramente la misma suerte de otras muchas especies animales que se han extinto por completo o que están actualmente en ese riesgo. En el cuadro 3.1 mostramos la clasificación taxonómica de esta especie.

CUADRO 3.1. CLASIFICACIÓN TAXONÓMICA DEL PERRO.¹

CLASE	MAMÍFEROS
ORDEN	CARNÍVOROS
FAMILIA	CÁNIDOS
GÉNERO Y ESPECIE	CANIS FAMILIARIS

Los perros en nuestra sociedad actualmente desarrollan diversas funciones sociales no sólo estéticas o de trabajo. En diversos ámbitos de la actividad de los seres humanos en su auxilio, mediante diversas tareas que pueden desarrollar. Así como el del esparcimiento y compañía; en el apoyo terapéutico a diversos problemas; a demás de ser elemento de educación y formación de los niños.

De acuerdo a la variedad de razas, además de la variedad de características de tamaño y de comportamiento, los perros son capaces de llevar a cabo una serie de actividades que han sido desarrolladas y fomentadas por el hombre. Esto aunado a las diferentes aptitudes y habilidades que esta especie animal posee, permite a la sociedad moderna contar con un importante auxiliar y compañero en tareas de lo más diverso e interesante; y en no pocas ocasiones estas tareas implican la existencia de importantes riesgos que ambos, tanto el ser humano como el perro mismo, deben enfrentar.

¹ *Enciclopedia de la Vida Animal*. México, Editorial Bruguera Mexicana, 1979. Tomo 14. pág. 2039.

Para el mejor desarrollo de los perros es necesario que éstos sean educados y cuidados con cariño y esmero. Si se desea que un perro lleve a cabo otras funciones más sofisticadas, es necesario, además, que éste sea entrenado o adiestrado de manera adecuada por un profesional en estos campos.

A este respecto, el M. V. Z. José Luis Payró Dueñas en su libro *El Perro y su Mundo, Tratado de Zootecnia Canina*, nos dice:

“El adiestramiento del perro es una de las actividades más interesantes dentro de la Canofilia: es donde el propietario demuestra su afición y cariño por el ejemplar, haciendo de un perro desobediente y mal educado, un animal sociable y entendido, que obedece a la menor seña o voz de su dueño”.²

En torno a los perros se ha desarrollado una industria canina que implica la existencia de una actividad económica que aprovecha precisamente todas aquellas tareas que los perros pueden desarrollar. Todas aquellas actividades económicas en torno a esta industria se encuentran reguladas por diversas disposiciones legales. Algunas de estas disposiciones legales necesitan ser adecuadas y mejoradas en diversos ámbitos para cumplir con su finalidad. De otra manera, algunas de estas actividades que involucran el empleo de perros u otros animales continuarán llevándose a cabo en la clandestinidad, en perjuicio de los mismos animales, y peor aún, con peligro de los seres humanos que se encuentren cerca o sean partícipes de dichas actividades.

² Payró Dueñas, José Luis. *El Perro y su Mundo. Tratado de zootecnia canina*. México, Editorial: Loera Chávez Hnos. 1981. pág. 219.

En el caso de los perros especialmente adiestrados para desarrollar tareas de seguridad, guardia y protección, existen algunas disposiciones legales que regulan esta actividad, pero de manera insuficiente a nuestra consideración. Lo cual es materia del presente trabajo de tesis, por lo que continuando con el desarrollo del mismo, procedemos ahora a abordar los aspectos jurídicos del empleo de estos perros empleados por algunas empresas privadas para la prestación de servicios de seguridad.

3.1.2. LOS PERROS Y SU NATURALEZA JURÍDICA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

En nuestro sistema jurídico a los animales se les considera como cosas u objetos, independientemente del tipo o raza de animal o del empleo a que esté destinado; más aún, sin importar la consideración o estima que el dueño de los animales tenga por ellos. Páginas adelante, dentro de este mismo capítulo, reflexionaremos un poco acerca del hecho de considerar a los animales como cosas, cuando hablemos de los aspectos éticos del empleo de animales por parte de los seres humanos.

Entre tanto, sabemos que Legalmente, estamos hablando de bienes y según el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, los bienes se pueden definir como:

“la palabra bien procede etimológicamente del verbo latino *beare*, que significa causar felicidad o dicha.³

³ Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio*. México, Editorial Porrúa, 2004. pág. 72.

En nuestra legislación, a los bienes se les identifica también como cosas, y a este respecto, Gutiérrez y González, agrega:

“Cosa es toda realidad corpórea o incorpórea interior o exterior al ser humano, susceptible de entrar en una relación de derecho a modo de objeto o materia de la misma, que le sea útil, tenga individualidad propia y sea sometible a un titular”.⁴

Los Códigos Civiles del año 2000, tanto el Federal, como el correspondiente para el Distrito Federal, incluye a los animales dentro de los bienes muebles, en el Libro Segundo, de los bienes, en el artículo 753 y define a este tipo de bienes muebles de la siguiente manera:

“Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior”.

Los códigos civiles en comento en el artículo 753 recién citado, no mencionan la palabra animal de manera textual, pero por su redacción podemos entender que los incluye en conjunto con cualquier otra clase de objetos o cosas que caben dentro de esa definición. No obstante esto, Gutiérrez y González nos aclara y ejemplifica:

“Por ejemplo se puede considerar bien mueble un automóvil, una vaca, o el toro”.⁵

⁴ *Ibid.* Pág. 73.

⁵ *Ibid.* Pág. 104.

No obstante que nuestra legislación civil, tanto el Código Civil Federal, como el Código Civil para el Distrito Federal, omiten mencionar textualmente a los animales dentro de su definición de bienes muebles, sí hacen mención expresa de ellos en los artículos subsiguientes al citado artículo 753. Independientemente de ello, en el artículo 4, fracción I, de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 23 de febrero del año 2002, tenemos una definición de la palabra animal, la cual a continuación transcribimos:

“Animal(es): Seres no humanos que sienten y se mueven voluntariamente o por instinto”.

3.1.3. LOS PERROS Y OTROS ASPECTOS LEGALES SOBRE SU EMPLEO COMO AUXILIARES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

En nuestro país es una realidad que algunas empresas privadas que se dedican a brindar seguridad a inmuebles o establecimientos comerciales utilizan, para la realización de su trabajo, perros especialmente entrenados para dichos fines. A dichos establecimientos tiene acceso el público en general que hace uso de los mismos.

Las actividades operativas de estas empresas se llevan en la práctica dentro de un marco legal con algunas deficiencias, las cuales dan lugar a que dichas empresas funcionen con algunos problemas. Las deficiencias regulatorias se

refieren a diversos aspectos del funcionamiento cotidiano de estas empresas. Consideramos que entre estas deficiencias legales se encuentran las que se refiere al empleo de perros adiestrados con la finalidad de ser empleados para el desarrollo de sus actividades de seguridad, por lo que en el presente trabajo haremos una propuesta de mejora regulatoria.

Entre tanto, mencionaremos que la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, la cual es de índole local para el Distrito Federal, no menciona de manera expresa absolutamente nada en lo que se refiere al empleo de perros de guardia y protección, lo cual en parte se solventa con lo dispuesto por su correspondiente Reglamento, lo cual habremos de estudiar más adelante dentro del presente capítulo. Esto además de que en el capítulo dos del presente trabajo de tesis ya mencionamos que no existe regulación en este punto en particular, en el ámbito federal, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sobre este punto en particular, en disposiciones legales diversas, sí podemos encontrar algunos aspectos regulatorios que pueden ser aplicables ante el defecto que las disposiciones legales específicas en materia de seguridad pública y privada presentan.

3.1.3.1. LA LEY DE PROTECCIÓN A LOS ANIMALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

Tal es el caso de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal de la cual ya hemos hecho mención antes. En su artículo 4, fracción V, nos da una definición de animal adiestrado, para seguridad, protección o guardia:

“Animal adiestrado para seguridad, protección o guardia: Los animales que son entrenados por personas debidamente autorizadas para que estos realicen funciones de vigilancia , protección o guardia en establecimientos comerciales o prestación de servicios , casa-habitación o instituciones públicas y privadas, así como para ayudar a las acciones públicas dedicadas a la detección de estupefacientes, armas y explosivos y demás acciones análogas”.

3.1.3.2. LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL.

Por su parte, en la Ley Federal de Sanidad Animal, en su capítulo II de conceptos, artículo 2, específicamente en el concepto de trato humanitario, nos dice:

“Trato humanitario: las medidas para evitar dolor innecesario a los animales durante su captura, traslado, exhibición, cuarentena, comercialización, aprovechamiento, entrenamiento y sacrificio”.

De lo anterior, nos podemos percatar que son pocos los ordenamientos legales que existen respecto de los perros que son empleados para desempeñar funciones de guardia y protección, los cuales son inadecuados y se

encuentran dispersos en ordenamientos legales diversos de las leyes específicas en materia de seguridad pública. Lo cual nos parece que es necesario resaltar, debido a que la utilización de esta clase de perros es un asunto importante, debido a las serias responsabilidades que se derivan de ese hecho, por lo que habremos de estudiar más adelante dentro de este mismo capítulo lo que se refiere a las responsabilidades jurídicas que se derivan del manejo de perros de guardia y protección.

3.1.3.3. EL REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS, PARA EL DISTRITO FEDERAL.

El Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 14 de enero del año 2003, y es la disposición normativa que reglamenta la correspondiente Ley de los Servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal.

Como ya lo hemos manifestado anteriormente, La Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, no hace ninguna mención expresa sobre los perros que algunas empresas emplean para la prestación de servicios de seguridad privada. En cambio, su correspondiente Reglamento sí se ocupa de este aspecto. A este respecto, vale la pena hacer algunas consideraciones previas.

En primer lugar, pareciera que, al momento de creación de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, al legislador se le

olvidó considerar el empleo de perros por parte de algunas empresas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada. Sería importante que la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas hiciera alguna enunciación al respecto de el empleo de los perros de guardia y protección por parte de dichas empresas.

Otro aspecto importante de resaltar, y en este punto empezamos a estudiar el contenido de las disposiciones del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, es el hecho de que el Reglamento cuando se refiere a los perros, lo hace empleando la palabra *can* o *canes*; por lo que en lo sucesivo, en el presente trabajo, habremos de usar tanto el concepto perro como el de can indistintamente. Hecha esta observación, pasaremos ahora a estudiar más detenidamente lo establecido por el Reglamento.

El reglamento de la Ley de los Servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, se compone de siete capítulos, donde se establece lo siguiente: Capítulo Primero de Disposiciones Generales. Capítulo Segundo, de la autorización y de las modalidades de servicio; Sección I, de la autorización, Sección II, de las modalidades de servicio. Capítulo Tercero, del Registro de los servicios de seguridad Privada y del Personal. Capítulo IV, de las obligaciones de las empresas y de las personas físicas que de manera individual presten servicios de seguridad o custodia de personas. Capítulo V, de las visitas de verificación, Sección I, de los Verificadores, sección II, de las Visitas de Verificación, Sección III, del Procedimiento de las Visitas de Verificación, Sección IV, del Procedimiento para la calificación de las Actas de Visita de Verificación. Capítulo sexto, del Procedimiento para la aplicación

de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones. Capítulo séptimo, de las sanciones.

En lo que se refiere al empleo de perros, o *canes* como los denomina el Reglamento, para la prestación de servicios de seguridad privada, en el Capítulo Primero, de disposiciones generales, artículo 4, específicamente en sus fracciones VII, XII y XIV, establece:

“Corresponde a la Dirección Ejecutiva:

“VII. Llevar y publicar anualmente, el Padrón de Evaluadores y Capacitadores para los servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas;

“XII. Aplicar las medidas de seguridad para proteger la salud y la seguridad pública, así como para corregir las irregularidades, en las actividades realizadas por los Prestadores del servicio;

“XIV. Fomentar la capacitación constante del personal de los Prestadores del servicio, así como la correcta prestación del servicio;”

Lo establecido en la fracción VII del artículo 4 recién citado, se refiere a los evaluadores y capacitadores que se ocuparán, entre otras cosas, a la capacitación tanto del personal que trabaje para las empresas de seguridad privada, como al entrenamiento de los perros o *canes* que dichas empresas emplean para la prestación de sus servicios.

En el Capítulo Segundo, de la autorización y de las modalidades de servicio, Sección I, de la autorización, en el artículo 5, apartado B, específicamente en sus fracciones V, VI y VII, el Reglamento nos dice:

“Los servicios de seguridad privada en el Distrito Federal, solamente pueden prestarse por las personas físicas o morales que cuenten con autorización de la Secretaría, otorgada en los términos de la Ley y del presente Reglamento, previa solicitud presentada por alguna de las modalidades de servicio, en los formatos que proporcione la Dirección Ejecutiva.

“B. Las personas morales y las personas físicas interesadas en prestar servicios de seguridad privada en el Distrito Federal, mediante la contratación de personal para dicha prestación, además de cumplir los requisitos que establece la Ley, deben presentar, bajo protesta de decir verdad, los siguientes datos y documentos:

“VI. Relación de canes, equipos, dispositivos, aparatos, servicios, y demás sistemas o procedimientos tecnológicos para realizar las modalidades de servicio, presentando los documentos originales que acrediten la propiedad o la posesión legal, los contratos celebrados con terceros, y en su caso la autorización para su utilización;

“VII. En su caso, ubicación del lugar para la guarda de canes, que garantice el adecuado cuidado de los mismos;”

En el Capítulo Tercero, del registro de los servicios de seguridad privada y del personal, en el artículo 9, el Reglamento establece la siguiente definición:

“El Registro de los Servicios de Seguridad Privada y del Personal es el sistema a cargo de la Secretaría, mediante el cual la Dirección Ejecutiva integra una base de datos y un archivo que permite disponer de información actualizada sobre los Prestadores del servicio, su personal y funciones así como el equipo, instalaciones y armas utilizados para el servicio”.

Y en relación con lo anterior, en el artículo 10, fracciones VII y XIII, del Reglamento, se establece:

“El Sistema del Registro integrará por lo menos, los datos y documentos relativos a:

“VII. Manual de Capacitación Básica y Adiestramiento;

“XIII. Relación de canes con mención de raza, nombre, identificación numérica y certificados de vacunación de cada uno de ellos, así como documento que acredite tanto la capacitación del personal a cargo del manejo de los canes, como el adiestramiento de los mismos, por instituciones legalmente constituidas; en caso de no operar con canes se requerirá declaración en tal sentido;”

El artículo 18 del Reglamento, en su párrafo primero, al hablar de los perfiles físico, médico y psicológico, dice lo siguiente:

“El cumplimiento de los perfiles físico, médico y psicológico, se acreditará mediante exámenes que realice la secretaría, o alguna institución o empresa

que cuente con autorización en términos de las disposiciones correspondientes, o profesional que posea cédula profesional, en ambos casos, deberán estar inscritos en el Padrón de Evaluadores y Capacitadores para los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas que al efecto llevará la Dirección Ejecutiva”.

Lo establecido en el primer párrafo del artículo 18 recién citado, no incluye la acreditación del perfil ético como una de las obligaciones a cumplir por parte de los prestadores de servicios de seguridad privada. Y a este respecto, en el apartado 3.1.4. de este mismo capítulo, abordaremos el tema del aspecto ético, el cual es un aspecto importante a nuestra consideración y que creemos es necesario sea valorado de mejor manera, pues el artículo 17 es insuficiente a nuestra consideración.

Y el mismo artículo 18 del Reglamento, pero en su segundo párrafo, dice:

“Las instituciones, empresas o profesionales inscritos, podrán dar constancia de la capacitación del personal que maneja canes y del adiestramiento de los mismos”.

Lo establecido por el segundo párrafo del recién citado artículo 18 nos parece es incompleto, ya que no constituye una obligación para que efectivamente conste que tanto el personal que maneja canes o el adiestramiento de los mismos se lleve a cabo en la realidad.

El artículo 30 del Reglamento, en su fracción VIII, establece:

“El Prestador del Servicio debe incluir en la capacitación a que se refiere el artículo 5, fracción V en el curso básico a que se refiere el artículo 14, fracción IX de la Ley, al menos lo siguiente:

“VIII. En su caso, uso de canes;”

El Reglamento en el artículo 31, en su fracción II, inciso b), establece:

“Los manuales a que se refieren los artículos 5º, fracción VI, inciso a) y 19, fracción X de la Ley, deben contener:

“II. Manual de Capacitación y Adiestramiento:

“b) Capacitación actualización permanente, según el caso, en el manejo de armas, canes, técnicas de seguridad personal, entre otros;”

El Reglamento, en su Capítulo Sexto, del Procedimiento para la aplicación de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones, en el artículo 60, fracciones I, II y III, establece:

“Cuando con motivo de la actividad de que se trate, se ponga en peligro la salud y la seguridad pública, la Dirección Ejecutiva podrá imponer las siguientes medidas de seguridad, en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables:

“I. El aseguramiento de equipos, dispositivos y canes, peligrosos;

“II. La suspensión temporal, total o parcial, de la actividad que genere el peligro o daño, y

“III. Las demás que sean necesarias para preservar la seguridad y la salud de la población.

“Las medidas de seguridad tendrán la duración estrictamente necesarias para que el visitado, subsane las irregularidades detectadas en la visita de verificación.

“En el caso de aseguramiento de equipos, dispositivos y canes, el visitado estará obligado a trasladarlos al lugar que determine la Dirección Ejecutiva para su custodia, cuyos gastos serán por cuenta del mismo”.

En el artículo 61, el Reglamento establece:

“En la resolución que ponga fin al procedimiento de calificación de las actas de visita de verificación, la Dirección Ejecutiva determinará, en su caso, las medidas de seguridad que sean procedentes para prevenir el riesgo o peligro detectado en la visita de verificación. Esta resolución se notificará de manera personal al visitado”.

En el artículo 62 del Reglamento se establece lo siguiente:

“La resolución por la que se impongan las medidas de seguridad, se notificará personalmente al visitado y deberá estar debidamente fundada y motivada, precisando además, el término con el que cuenta el visitado para adoptar

dichas medidas, así como las acciones que deba realizar para tal fin, entre las que podrán determinarse aquellas que impliquen el destino de los equipos, dispositivos y canes asegurados, de conformidad con la normativa aplicable”.

En el Capítulo Cuarto, de las obligaciones de las empresas y de las personas físicas que de manera individual presten servicios de seguridad o custodia de personas, el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, en los artículos 22, 23 y 24, se completa lo dispuesto por el artículo 19, fracción VI, de la Ley. Este tema lo abordamos en el apartado 3.2.3.1. de este mismo capítulo, cuando hablamos de las obligaciones que se derivan del empleo de perros o canes para la prestación de servicios de seguridad privada.

3.1.4. ASPECTOS ÉTICOS DEL TRATO A LOS ANIMALES.

Un aspecto importante del trato a los animales en general, y a los perros en particular, es el trato humanitario que nosotros como seres humanos racionales y concientes, debemos tener hacia ellos. A este respecto nos parece importante abordar este aspecto, ya que el mismo Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por empresas Privadas, en su Capítulo Tercero, del Registro de los Servicios de Seguridad Privada y del Personal, en su artículo 17 señala lo siguiente:

“El perfil ético se acreditará con la firma de un escrito en el cual, bajo protesta de decir verdad, se asuma la obligación de cumplir con los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradéz, así como con los principios y deberes previstos para los integrantes de los cuerpos

de seguridad pública en las normas aplicables. Igualmente, se manifestará conocer el contenido de la Ley y de este reglamento, así como el de los principios y deberes mencionados”.

Derivado de lo anterior, nos parece interesante considerar lo expresado por la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A. C. En el Marco Conceptual del Código de Ética y Bioética Profesional del Médico Veterinario Zootecnista en México, que a la letra expresa:

“Los animales son seres capaces de sentir dolor físico y sufrimiento emocional, sin embargo no pueden ejercer su autonomía, tampoco pueden comunicarnos sus necesidades, ni su parecer sobre lo que hacemos con ellos, los seres humanos somos quienes tenemos en nuestras manos la tutela de los animales y las decisiones sobre su vida, su cuerpo y su salud”.

Entendemos que lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas está claramente destinado a aplicarse a la conducta de las personas que trabajan para dichas empresas. No obstante ello, creemos que si atendemos a las consideraciones éticas que nosotros como seres humanos debemos tener hacia los animales, es menester que la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas o su Reglamento debieran contener al menos una mención mínima a este respecto. No pretendemos atribuir a los animales una personalidad, como los seres humanos la tenemos, pero sí es importante atender a sus necesidades y capacidades de sentir dolor y emociones; además de que les debemos reconocer su trabajo y servicio al hombre.

3.2. RESPONSABILIDADES JURÍDICAS QUE RESULTAN DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

El empleo de animales para la prestación de algún servicio al público, y particularmente, en el caso que nos ocupa en nuestro trabajo de tesis, el emplear perros especialmente adiestrados o entrenados para desarrollar tareas de seguridad conlleva una serie de situaciones, las cuales se encuentran reguladas por nuestro sistema jurídico de una manera general en diversas disposiciones legales.

Es importante que las actividades de prestación de servicios de seguridad privada sean regulados de una manera adecuada en todas y cada una de las diversas maneras en que estas se llevan a cabo. Pero, a nuestro parecer, es de principal importancia que se regule con mayor precisión todas aquellas maneras en que las empresas privadas prestan los servicios de seguridad privada en lo que se refiere al empleo de perros de guardia y protección, ya que existe una gama de obligaciones que se originan de este hecho, lo cual es necesario regular de la manera más apropiada posible.

3.2.1. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

Para que la responsabilidad penal exista es necesaria la existencia previamente de un delito. Existen muchas definiciones de delito, para lo cual, en el Código Penal Federal, Título Primero de la responsabilidad penal, artículo 7º, encontramos la siguiente definición de delito:

“Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

Existen varios tipos de delitos: intencionales, no intencionales o de imprudencia y preterintencionales (artículo 8º del Código Penal Federal). Y por supuesto que es posible que encontremos alguna de estas formas de delito cometido por algún miembro de un cuerpo de seguridad privada. Respecto de estas formas de delito, el artículo 9º del Código Penal Federal establece:

“ART. 9º.- Obra intencionalmente el que, conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la Ley.

“Obra imprudencialmente el que realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

“Obra preterintencionalmente el que cause un resultado típico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce por imprudencia”.

En el mismo tenor, en el artículo 11 del mismo Código Penal Federal, encontramos:

“Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública”.

El Código Penal Federal, en el Capítulo III, Personas Responsables de los Delitos, en el artículo 13 nos enumera las distintas formas en que una persona puede ser responsable de un delito.

“ART. 13.- Son responsables del delito:

“I. Los que acuerden o preparen su realización;

“II. Los que lo realicen por sí;

“III. Los que lo realicen conjuntamente;

“IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;

“V. Los que determinen intencionalmente a otro a cometerlo;

“VI. Los que intencionalmente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;

“VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y

“VIII. Los que intervengan con otros en su comisión aunque no conste quién de ellos produjo el resultado”.

Pero la responsabilidad penal también tiene algunas circunstancias que la excluyen. El Código Penal Federal, en el Capítulo IV, nos habla de las circunstancias excluyentes de responsabilidad, en el artículo 15, que a la letra dice:

“ART. 15.- Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

“I. Incurrir el agente en actividad o inactividad involuntarias;

“II. Padecer el inculpado, al cometer la infracción, trastorno mental o desarrollo intelectual retardado que le impida comprender el carácter ilícito del hecho, o conducirse de acuerdo con esa comprensión, excepto en los casos en que el propio sujeto haya provocado esa incapacidad intencional o imprudencialmente;”

En este punto, hacemos un alto en la cita de los casos que el artículo 15 establece, para abordar brevemente el tema de la inimputabilidad. Sabemos que para que una persona sea responsable de la comisión de un delito, dicha persona debe ser imputable; y sabemos que las personas cuando son inimputables, no son responsables de la comisión de un delito.

Octavio Alberto Orellana Wiarco en su libro *Curso de Derecho Penal*, nos dice:

“Estimamos conveniente adelantar que por imputabilidad podemos entender la capacidad que tiene una persona para atribuirle la responsabilidad de sus actos. Es, como ya anticipamos, la aptitud del sujeto, que por su desarrollo físico y psíquico, tiene el deber de respetar la ley, y que traduzca esa aptitud en actitud en acciones u omisiones voluntariosas que no transgredan la ley”.⁶

Continuamos ahora con la cita de las circunstancias excluyentes de responsabilidad establecidas por el artículo 15 del Código Penal Federal:

“ART. 15.- Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

“III. Repeler el acusado una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad racional de la defensa empleada y no medie provocación suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

⁶ Orellana Wiarco, Octavio Alberto. *Curso de Derecho Penal, Parte General*. México, Editorial Porrúa, 1999. pág. 283.

“Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, salvo prueba en contrario, respecto de aquel que cause un daño a quien a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio, trate de penetrar, sin derecho, a su hogar, al de su familia, a sus dependencias o a los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga la misma obligación; o bien lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión.

“Igual presunción favorecerá al que cause cualquier daño a un intruso a quien sorprendiera en la habitación u hogar propios, de su familia o de cualquier otra persona que tenga la misma obligación de defender, o en el local donde se encuentren bienes propios o respecto de los que tenga la misma obligación siempre que la presencia del extraño ocurra de noche o en circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión.

“IV. Obrar por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado intencionalmente ni por grave imprudencia por el agente, y que éste no tuviera el deber jurídico de afrontar, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial a su alcance;

“V. Obrar en forma legítima, en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho;

“VI. Obrar en virtud de miedo grave o temor fundado e irresistible de un mal inminente y grave en bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial al alcance del agente;

“VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía;

“VIII. Contravenir lo dispuesto en una ley penal dejando de hacer lo que manda, por un impedimento legítimo;

“IX. Derogada;

“X. Causar un daño por mero accidente, sin intención ni imprudencia alguna, ejecutando un hecho lícito con todas las precauciones debidas;

“XI. Realizar la acción y omisión bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción legal, o que por el mismo error estime el sujeto activo que es lícita su conducta.

“No se excluye la responsabilidad si el error es vencible”.

Hablando ahora de las penas y medidas de seguridad que corresponden a la comisión de un delito, el Código Penal Federal, Título segundo, establece diversas penas que sancionan dichos delitos. Estas penas son aplicables ante la existencia de un delito en el cual se pudieran ver implicadas empresas dedicadas a la prestación de servicios de seguridad privada, Pero atenderemos,

en relación con nuestro trabajo, lo que dicho ordenamiento señala en el artículo 29, referente a la sanción pecuniaria por la comisión de un delito: "La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño".

La reparación del daño como una forma de sanción, que es un punto de interés para nosotros, es un asunto que a nuestro parecer debe ser considerado y establecido con una mayor precisión en las disposiciones legales que regulan la actividad de los particulares que trabajan en las áreas de la seguridad privada. No obstante, el Código Penal Federal regula la reparación del daño en el artículo 30, y particularmente en su fracción II, de la siguiente manera:

"La reparación del daño comprende:

"II. La indemnización del daño material y moral y de los perjuicios causados".

A nuestra consideración, la legislación que regula el funcionamiento de las empresas que prestan servicios de seguridad privada, no atiende ni considera de una manera adecuada lo previsto en el artículo 31 del Código Penal Federal en su segundo párrafo, donde establece facultades administrativas para poder contar con disposiciones legales más apropiadas en esta materia. Estas facultades se enuncian por el citado artículo de la siguiente manera:

"Para los casos de reparación del daño causado con motivo de delitos por imprudencia, el Ejecutivo de la Unión reglamentará, sin perjuicio de la resolución que se dicte por la autoridad judicial, la forma en que, administrativamente, deba garantizarse mediante seguro especial dicha reparación".

El artículo 32 del mismo Código Penal Federal, en la fracción IV, nos dice:

"Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

"IV. Los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio".

El artículo recién citado , así como el artículo 34 del mismo Código Penal Federal en su segundo párrafo, tratan lo referente a la reparación del daño de manera tal que es momento de abordar ésta reparación, pero desde el punto de vista de la legislación civil. Entre tanto, el artículo 34 nos dice:

"Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales".

3.2.2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

La responsabilidad civil en nuestro sistema jurídico se encuentra regulada por el Código Civil para el Distrito Federal, de 1 de junio del año 2000, y por el Código Civil Federal, de 8 de junio del mismo año, específicamente en el Libro Cuarto, de las obligaciones, Primera Parte de las obligaciones en

general, Título Primero, fuentes de las obligaciones, capítulo V, de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos.⁷

A este respecto, el maestro Ernesto Gutiérrez y González, nos dice en su libro Derecho de las Obligaciones, al definir los hechos voluntarios ilícitos como fuente generadora de obligaciones, lo siguiente:

“Es la conducta humana que va en contra de una ley de orden público o las buenas costumbres, y en donde la voluntad del autor haya querido o no el hecho, y haya querido o no también las consecuencias, éstas se generan independientemente de su voluntad. A estos hechos se les da el nombre de delitos, y pueden generarse tanto en el campo del Derecho civil como en el penal, de ahí que se hable de Delitos civiles o delitos penales”.⁸

La responsabilidad civil que deriva de un hecho ilícito, depende de que exista necesariamente una responsabilidad de índole penal. Al respecto, el artículo 1910 tanto del Código Civil Federal como del Código Civil para el Distrito Federal establecen:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

⁷ El anterior Código Civil para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia Federal de 1928, se transforma según lo publicado en el Diario Oficial de 29 de mayo de 2000 en un el Código Civil federal que entra en vigor el 8 de junio de 2000, así como en el Código Civil para el Distrito Federal, apareciendo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 25 de mayo de 2000 y entra en vigor el día 1^a de junio de 2000. A este respecto, recordamos el accidentado origen de estos dos códigos civiles vigentes, sobre lo cual, Ernesto Gutiérrez y González nos recuerda este hecho en su libro: *El Patrimonio*. México, editorial Porrúa, 2004. páginas de la 33 a la 42.

⁸ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. México, Editorial Cajica, S.A., 1984. pág. 127.

Otro caso de responsabilidad civil es la responsabilidad objetiva, la cual no deriva de un hecho ilícito. Gutiérrez y González nos proporciona a este respecto,, la siguiente definición:

“Es la conducta que impone el Derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente”.⁹

En el artículo 1913, tanto del Código Civil Federal, como del Código Civil para el Distrito Federal, se define la responsabilidad civil objetiva por riesgo creado de la siguiente manera:

“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Ante la responsabilidad civil que se deriva en estos casos, el artículo 1915, tanto del Código Civil Federal, como del Código Civil para el Distrito Federal, establece las bases de la reparación civil que corresponde a dicha responsabilidad; y estos dos códigos en el artículo 1916 agregan lo correspondiente a estos casos cuando además de los daños materiales, se produzcan daños morales a las víctimas.

⁹ *Ibid.* Pág. 634.

“Art. 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

“Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

“Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.”

“Art. 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

“Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de

reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente código.

“La acción de reparación no es transferible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

“El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.

En el artículo 1924 el Código Civil, tanto el Federal como el correspondiente para el Distrito Federal tratan de un tipo de responsabilidad, es decir, la responsabilidad civil subsidiaria, la cual estudiaremos de manera particular en el apartado 3.2.3.2. cuando hablemos de los derechos de los consumidores o usuarios de servicios, y de manera específica de los usuarios de servicios en establecimientos donde la seguridad de los mismos sea llevada a cabo por empresas privadas con el auxilio de perros de guardia y protección. Entre tanto, el citado artículo dice lo siguiente:

“Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia”.

El Código Civil, tanto el Federal como el del Distrito Federal, regulan de manera específica la responsabilidad legal que deriva de los daños causados por un animal en el artículo 1929, que a la letra dice:

“El dueño de un animal pagará el daño causado por éste, si no provare alguna de estas circunstancias:

“I. Que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario;

“II. Que el animal fue provocado;

“III. Que hubo imprudencia por parte del ofendido;

“IV. Que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor”.

Y estos dos códigos, tanto el Federal, como el del Distrito Federal, agrعان:

“Art. 1930.- Si el animal que hubiere causado el daño fuere exitado por un tercero, la responsabilidad es de éste y no del dueño del animal”.

3.2.3. OTRAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

Estas otras responsabilidades establecidas legalmente, aunque no se refieren específicamente a aquellas derivadas de hechos en los que se vea involucrada

la prestación de servicios de seguridad privada empleando perros de guardia y protección, son perfectamente aplicables a dichos hechos. No obstante, lo ideal sería, a nuestra consideración, que una eventual mejora legislativa señalara textual y puntualmente la responsabilidad legal que se deriva del empleo de perros de guardia y protección por parte de las empresas privadas dedicadas a esta clase de servicios.

Estas responsabilidades son de tipo subsidiario y se imputan o aplican al prestador de servicios en establecimientos con acceso al público.

3.2.3.1. LA RESPONSABILIDAD ESTABLECIDA EN LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La Ley de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, en materia local para el Distrito Federal, en su capítulo quinto, artículo 19 establece las siguientes responsabilidades:

“Los prestadores del servicio, además de cumplir con las disposiciones contenidas en esta Ley, en el Reglamento respectivo y la autorización correspondiente, están obligados a:

“VI.- Otorgar fianzas a los usuarios del servicio según los montos que determine el Reglamento de esta Ley, para los casos de responsabilidad civil;

“VII.- Informar a la autoridad competente los hechos de que tenga conocimiento su personal, de los cuales se pueda desprender la comisión de un delito;

“XII.- Vigilar que su personal cumpla con las obligaciones que le fijan esta Ley y demás ordenamientos jurídicos en la materia;”

Cabe aquí señalar que la Ley de los servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, no establece nada respecto de algún seguro por daños a los terceros usuarios de algunos servicios públicos, es decir, los consumidores; pareciera que el legislador se olvidó de ellos al momento de la creación de dicha Ley. No obstante ello, esta carencia se solventa con lo dispuesto por el Reglamento de la Ley al completar lo dispuesto en su artículo 19, fracción VI, mismo que ya hemos citado en los párrafos previos inmediatos.

Así, en el Capítulo Cuarto, de las obligaciones de las empresas y de las personas físicas que de manera individual presten servicios de seguridad o custodia de personas, en el artículo 22 establece:

“Los prestadores del servicio, responden solidariamente del daño que cualquiera de sus empleados cause con motivo de la prestación del servicio, a usuarios y terceros”.

Como vemos, el artículo 22 del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas viene a completar lo dispuesto por el artículo 19, fracción VI de la Ley.

Esto último se completa además con lo dispuesto por los artículos 23 y 24 del mencionado reglamento de la Ley de los Servicios Prestados por Empresas Privadas. En el artículo 23 establece:

“Los prestadores del servicio deben contar con póliza de seguro vigente para el pago de los daños que pudieran causarse al usuario o terceros en las personas o bienes, con motivo de la prestación del servicio a su cargo”.

Mientras que en el artículo 24 se establece:

“La determinación del monto de las fianzas de garantía por responsabilidad civil para usuarios de los servicios a que se refiere la Ley, atenderá a los criterios de magnitud, duración, complejidad y riesgos potenciales del servicio a prestar, los requerimientos humanos, técnicos o científicos que el mismo demande así como la duración del contrato celebrado entre el Prestador del Servicio y el usuario. En todo caso, la fianza cubrirá al menos el 50 % del monto total del contrato y cubrirá el tiempo de vigencia del mismo”.

Antes de la existencia de la Ley de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal ya regulaba la actividad de estas empresas privadas que prestan dichos servicios de seguridad en el Título Noveno, artículo 69, establecía:

“Los particulares que se dediquen a la prestación del servicio privado de seguridad deberán sujetarse a los siguientes lineamientos:

“X. Responderán solidariamente de los daños y perjuicios que cause su personal al prestar los servicios”.

3.2.3.2. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor, en su capítulo Uno de disposiciones generales, artículo 9 establece:

“Los proveedores de bienes o servicios incurren en responsabilidad administrativa por los actos propios que atenten contra los derechos del consumidor y por los de sus colaboradores, subordinados y toda clase de vigilantes, guardias o personal auxiliar que preste servicios en el establecimiento de que se trate, independientemente de la responsabilidad personal en que incurra el infractor”.

Todo este tema de la responsabilidad debiera formar parte de la legislación que de manera específica es materia de la seguridad pública, y en el caso especial de las leyes que regulan las actividades de las empresas privadas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad, lo que daría al público consumidor o a toda aquella persona que se encuentre, en un momento dado, en un lugar público, la certeza de sentirse en un ambiente de seguridad.

CAPÍTULO CUATRO

LAS REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

4.1. LA SITUACIÓN ACTUAL.

En nuestro país podemos afirmar que de manera general, la regulación que norma la actividad de las empresas privadas o de los particulares como personas físicas que trabajan en las áreas de la seguridad privada, no se encuentra debidamente legislada. Esta situación es observable en muy diversos aspectos de las actividades cotidianas de este tipo de empresas y estas anomalías son fácilmente notables por cualquiera de nosotros, cuando desafortunadamente ocurren incidentes en los que se ven involucrados algunos prestadores de este tipo de servicios de seguridad. En particular, para los objetivos de nuestro trabajo, nos referimos al empleo de perros de guardia y protección que, entre otros elementos de trabajo, algunas empresas de este tipo emplean para llevar a cabo sus servicios.

En la práctica, es bien conocido el hecho de que en no pocos casos los particulares que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada incurren en situaciones de abuso en contra de personas que hacen uso de servicios que se brindan en establecimientos públicos. Son precisamente algunas de las deficiencias legales que el marco regulatorio presenta, las que son aprovechadas por algunas de estas empresas para desarrollar su trabajo en un ambiente caótico y de impunidad. A nuestro parecer, en el caso en que estas empresas emplean perros adiestrados para prestar dichos servicios, la situación reviste un especial interés por que dicha circunstancia representa un serio riesgo para la salud y la integridad del público en general, y aún un peligro para la vida humana.

Es de nuestro interés en este trabajo, una vez expuesta la situación que actualmente impera, el proponer algunas mejoras a la legislación que regule estas actividades económicas y que tienen un impacto muy cercano en la vida común y corriente de casi cualquier persona. El contar con una legislación más completa y adecuada que permita a la autoridad tener un mayor control sobre las actividades de las empresas privadas que brindan servicios de seguridad, dará a nuestra sociedad una mayor certidumbre sobre el manejo y operación de dichas empresas cuando las mismas empleen perros de guardia y protección en espacios públicos a los que usualmente tenemos acceso como consumidores de bienes o servicios.

4.2. LA CONSECUCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UNO DE LOS FINES DEL ESTADO.

Ante esta realidad, podemos darnos cuenta de que en estas condiciones, el Estado mexicano no está dando cabal cumplimiento a uno de sus fines, que es el brindar seguridad pública a sus gobernados. Y esto se debe al hecho de que el Estado, ante la creciente complejidad de las cambiantes situaciones que la nueva realidad del mundo plantea, no ha considerado adecuadamente muchos de los escenarios posibles en los cuales los particulares nos movemos y actuamos; los individuos, en la búsqueda de la satisfacción de nuestros intereses personales, siempre innovaremos y desarrollaremos conductas y actividades que las leyes deben posteriormente considerar y regular.

Las empresas y las personas que se dedican a prestar servicios de seguridad privada, no obstante existir una serie de disposiciones legales que regulan sus actividades, en la práctica desarrollan su trabajo con la existencia de algunas disposiciones, las cuales presentan algunas carencias, que no permiten a la autoridad tener un pleno control sobre las mismas. Estas carencias normativas se inscriben dentro de un marco más amplio de deficiencias legales que el Estado Mexicano enfrenta en materia de seguridad pública. Esto nos da a entender que el bien común como fin último del Estado se encuentra en entredicho, pues si las autoridades no pueden controlar adecuadamente a dichos prestadores de servicios de seguridad privada, no podemos sentirnos en un ambiente seguro donde llevar a cabo plenamente nuestras vidas.

Respecto de esta realidad cambiante, coincidimos con lo expuesto por Juan Ramírez Marín, en su obra *Seguridad Pública y Constitución*, donde afirma:

“En el caso mexicano, la reciente incorporación del concepto de seguridad pública en la Constitución y la normatividad que de ello se ha derivado, no parecen tampoco haber sido suficientes para frenar la ola delictiva y los crecientes índices de inseguridad pública.

“En otras palabras, pareciera que la tibieza de la normatividad en la materia, sumada a los otros fenómenos que hemos comentado a lo largo de este texto, no ha permitido atender ese clamor ciudadano, a todo lo largo y ancho del país”.¹

Es necesario entonces, conforme se van presentando e identificando cada una de las nuevas situaciones que las autoridades administrativas detectan en la actividad de los particulares, promover ante la instancia legislativa las adecuaciones y modificaciones legales pertinentes que permitan contar con un marco regulatorio que a su vez haga posible al Estado Mexicano tener los instrumentos y atribuciones legales que aseguren su capacidad de brindar seguridad pública a los mexicanos. Y dentro de este contexto, estamos hablando de las necesarias adecuaciones normativas para tener un mayor y mejor control de los particulares que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, y muy particularmente en aquellos casos en que dichos particulares emplean perros adiestrados para realizar su trabajo.

¹ Ramírez Marín, Juan. *Seguridad Pública y Constitución*. Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 259.

4.3. LA INICIATIVA PRIVADA.

En los tiempos presentes, tanto en el mundo como en nuestro país, es innegable la importante participación económica de la iniciativa privada en muchas áreas que antes eran del predominio exclusivo del Estado, tales como la seguridad pública. A medida que las modernas sociedades crecen y se desarrollan, de manera paralela e inevitable, aparecen fenómenos anómalos en ese crecimiento, nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la criminalidad, que como aspecto negativo acompaña al hombre y su actuar en sociedad; además de otras conductas que los particulares llevamos a cabo, que sin ser necesariamente delictivas, en ocasiones no van muy de acuerdo con lo que las leyes disponen.

Es aquí donde se inscribe la opinión de Juan Ramírez Marín, la cual no carece de vigencia y verdad, respecto de los fenómenos de la criminalidad presente, cuando se refirió a los resultados cualitativos que arrojó la reforma de los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1994. En ese momento afirmó:

“Desafortunadamente, a ocho años de distancia de esas reformas, pareciera que de ningún modo han sido suficientes para abatir los alarmantes índices de inseguridad pública que hoy sufre todo el país”.²

Es ante esta realidad que el Estado, de manera deliberada o no, ha dado paso a la participación de los particulares en actividades como las de proporcionar servicios de seguridad privada a una parte de la sociedad, que puede y está en

² *Ibid*, pág. 261.

un momento determinado dispuesta a hacer uso de esos servicios. Pero cabe preguntarse si esta realidad es positiva o negativa, ya que los embates de la criminalidad parecen incontenibles, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero.

Por nuestra parte, de ninguna manera nos oponemos a la participación privada en parte de las funciones que tradicionalmente el Estado ha llevado a cabo en materia de seguridad pública. Y cabe la oportunidad de volver a meditar aquí sobre las reflexiones que al respecto expresa el maestro Galindo Camacho:

“A pesar de que el Estado es creación humana, los titulares de los órganos del mismo realizan tareas que limitan la esfera de libertad y la propia libertad de los particulares, del modo que la concepción de la actividad del Estado está en íntima relación con el ámbito de libertad de los gobernados, de tal manera que a mayor actividad que realiza el Estado, menor es la esfera de libertad de los gobernados, por lo que puede afirmarse que la historia de la humanidad nos muestra un intento permanente por encontrar el equilibrio entre estos dos principios: el de la libertad y el de la autoridad...”³

En el mismo sentido, el propio Galindo Camacho agrega: “Considero que esta tesis es la que puede lograr que se superen los problemas ancestrales de los pueblos, especialmente de los pueblos pobres o en vía de desarrollo, buscando un equilibrio entre su libertad y la cesión de parte de esta, para que el Estado esté en aptitud de resolver sus necesidades y carencias, en la coexistencia de la actividad del sector privado y del sector estatal, que al fin y al cabo es actividad humana considerada desde distintos puntos de vista y con diferentes

³ Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. Tomo I. México, Porrúa, pág. 82

posibilidades y finalidades, pero que en esencia tienen una finalidad común que es el bienestar de los hombres, es decir, de la colectividad, aunque también es cierto que la iniciativa privada de manera indirecta realiza el bienestar general, a través del bienestar de quienes intervienen en esa actividad”.⁴

Pero tampoco estamos haciendo una defensa inocente y a ultranza de la participación privada en tareas como las de brindar seguridad pública a nuestras sociedades, es sólo el hecho de que ante la ineludible realidad de una creciente criminalidad, se hace necesaria la participación de la sociedad civil en la lucha contra esa ola de delitos que a todos afecta, y en esa participación social, va incluida la participación de los particulares como empresarios que de manera privada hacen negocio lícito ofreciendo servicios privados en el área de la seguridad de bienes y personas. Por lo que aquí coincidimos con Juan Ramírez Marín, el cual, en la introducción de su libro *Seguridad Pública y Constitución*, afirma:

“Los sectores organizados, entre ellos el empresariado, cuentan con recursos que posibilitan su participación en la atención de nuestros problemas sociales. Pero si no atendemos este problema, no tendremos viabilidad como país, como empresas o como individuos. Es tiempo para cada uno de elegir si participamos o no, desde nuestra propia trinchera”.⁵

⁴ *Ibid*, pág. 83

⁵ Ramírez Marín, Juan. *Op. Cit.* Pág XIII (Introducción).

4.4. LA PROPUESTA DE REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA.

Es de nuestro interés en este trabajo de tesis, que para obtener el título de Licenciado en Derecho presentamos ahora, el proponer las reformas necesarias a la legislación que regule el trabajo de los particulares, ya sean personas físicas o empresas, que brindan servicios de seguridad privada y de manera específica de aquellas que emplean perros especialmente adiestrados para la guardia y protección de bienes o personas.

Las propuestas para mejorar y adecuar las normas que regulan el empleo de perros de guardia y protección empleados para la prestación de servicios de seguridad privada, pueden, a nuestro parecer, ser incorporadas a la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, actualmente vigente, o en su caso, a su correspondiente Reglamento. O bien, pueden formar parte de una ley que eventualmente pudiera ser creada y que regulara estas áreas de la actividad económica y que tienen relación estrecha con la seguridad pública.

A continuación pasamos a señalar y desarrollar nuestras propuestas.

4.4.1. LA PROPUESTA PARA CONTAR CON DEFINICIONES ADECUADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL CASO DEL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN.

Ya en el capítulo tres de este trabajo, nos hemos referido a la definición de lo que es un animal adiestrado para seguridad, protección o guardia, la cual se encuentra establecida en el artículo 4, fracción V, de la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, y que nos parece apropiada y la que reproducimos aquí:

“Animal adiestrado para seguridad, protección o guardia: Los animales que son entrenados por personas debidamente autorizadas para que estos realicen funciones de vigilancia , protección o guardia en establecimientos comerciales o prestación de servicios , casa-habitación o instituciones públicas y privadas, así como para ayudar a las acciones públicas dedicadas a la detección de estupefacientes, armas y explosivos y demás acciones análogas”.

Nuestra propuesta es que una definición como esta debe formar parte integrante de una ley que regule las actividades de las empresas que prestan servicios de seguridad privada empleando perros o canes especialmente adiestrados para el desarrollo de sus servicios. Ya que, como lo hemos dicho antes, la legislación actual, ni en materia de seguridad pública ni en materia de seguridad privada, hace ninguna mención respecto del empleo de perros para la prestación de servicios de seguridad privada. Y en el caso específico del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, tampoco proporciona una definición al respecto.

De la definición legal arriba citada, se desprenden las preguntas: ¿Quiénes son las “personas debidamente autorizadas” como se señala en dicha definición? ¿Quién les da la autorización a que dicha definición se refiere? Y por último, ¿en qué consiste dicha autorización?

A este respecto, la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal, como ya lo hemos dicho, no señala nada sobre dichas definiciones; pero su Reglamento completa bastante bien esta carencia. No obstante esto, aquí cabe hacer algunas observaciones respecto de la manera en que el citado Reglamento regula este tema de la certificación de la capacitación tanto del personal que maneja canes, como del adiestramiento de dichos perros.

Así, en el Capítulo Primero de disposiciones generales, en el artículo 4, fracción VII, el Reglamento dice:

“Corresponde a la Dirección Ejecutiva:

“VII. Llevar y publicar anualmente, el Padrón de Evaluadores y Capacitadores para los servicios de seguridad prestados por Empresas Privadas;”

Sobre dicho *Padrón de Evaluadores y Capacitadores*, en la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, no se hace mención alguna sobre dicho *padrón*. Si relacionamos lo dispuesto por el citado artículo 4, fracción VII del Reglamento con lo dispuesto en el artículo 18, segundo párrafo del mismo ordenamiento, tenemos que este Reglamento de la Ley de

los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, no resuelve plenamente la necesidad de contar con una definición de lo que se debe entender por los conceptos de certificación o constancia de la capacitación del personal que maneja canes ni sobre la constancia del adiestramiento de dichos canes, ni define correctamente Quién les debe dar dicha constancia o certificación Y por último, el Reglamento no define en qué consiste dicha constancia o certificación. Así, el artículo 18 en su segundo párrafo dice:

“Las instituciones, empresas o profesionales inscritos, podrán dar constancia de la capacitación del personal que maneja canes y del adiestramiento de los mismos”.

El mencionado segundo párrafo del artículo 18 recién citado, dice “podrá” cuando se refiere a que las instituciones, empresas o profesionales inscritos en el Padrón de Evaluadores y Capacitadores podrán dar constancia de la capacitación del personal que maneja canes, así como del adiestramiento de dichos canes, pero a nuestra consideración, el mencionado segundo párrafo del artículo 18 del Reglamento debe decir “deberá”.

Es por lo que acabamos de exponer que es de la mayor importancia que la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, o bien su Reglamento, incluya una definición de lo que debe entenderse por la constancia o certificación de la capacitación de las personas que son las encargadas tanto del entrenamiento como del manejo de un perro que se emplea en tareas de seguridad. Para este efecto, es de utilidad el fijar con claridad los requisitos que una persona que quiera formar parte de una empresa de este tipo, como agente de seguridad, deberá reunir. Respecto de estos requisitos, hablamos en el apartado 4.4.3. de este capítulo, al abordar la

necesaria precisión de los aspectos éticos del manejo de perros de guardia y protección.

En este punto, adelantamos que en el apartado 4.4.4. de este capítulo hacemos la propuesta para la creación de una Norma Oficial Mexicana, la cual a nuestra consideración, podría aportar de una manera más eficaz las definiciones tan necesarias en esta área de las empresas que emplean perros para la prestación de servicios de seguridad privada.

Por lo que es necesario también, que la normatividad en materia de seguridad pública que regula la seguridad privada, defina y regule lo referente a la certificación de los conocimientos que una persona que entrena o maneja perros de guardia y protección, deba reunir para dar certeza al público consumidor de que el manejo o empleo de dichos animales no implican un serio riesgo contra la vida o la salud e integridad de las personas. Y esto también debe formar parte de las definiciones que una Norma Oficial Mexicana debe incluir.

4.4.2. LA PROPUESTA PARA PRECISAR LA INFORMACIÓN DEL REGISTRO DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS CUANDO ÉSTAS EMPLEAN PERROS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD.

En el Capítulo Tercero, del registro de los servicios de seguridad privada y del personal, en el artículo 10, fracción XIII, el Reglamento establece:

“El Sistema del Registro integrará por lo menos, los datos y documentos relativos a:

“XIII. Relación de canes con mención de raza, nombre, identificación numérica y certificados de vacunación de cada uno de ellos, así como documento que acredite tanto la capacitación del personal a cargo del manejo de los canes, como el adiestramiento de los mismos, por instituciones legalmente constituidas; en caso de no operar con canes se requerirá declaración en tal sentido;”

En este caso, nos parece que la información que se proporciona al Registro de los Servicios de Seguridad y del Personal, debe contener la información expresa no solo de los expedientes de salud de los perros empleados, sino también los expedientes del comportamiento de los mismos. No es suficiente que dicha información sea parte de los documentos que los evaluadores pueden emitir en un momento dado como parte de las constancias que expiden sobre la capacitación del personal y el adiestramiento de los canes; pues, como ya expusimos, la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 18 es insuficiente para estos efectos.

En el artículo 12 del Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, se establece:

“Además de los contratos a que se refiere la fracción IV del artículo 10, mensualmente el Prestador del Servicio entregará a la Dirección Ejecutiva, escrito suscrito bajo protesta de decir verdad, que contenga nombre y domicilio de los usuarios, modalidad del servicio prestado, vigencia del

contrato, el número de integrantes del personal operativo asignado a tal servicio, y en su caso, si se acordó el empleo de armas de fuego”.

Es necesario que como parte de la información que se proporciona al Registro sobre el contenido de los contratos, esta información mencione si se emplean perros para la prestación de los servicios.

Consideramos que es de suma importancia que exista una mayor precisión de la información del registro, ya que de este modo, la autoridad podría supervisar, de una manera aún más cercana y detenida, el desempeño y comportamiento de un determinado animal, con el propósito de tomar las medidas preventivas o correctivas necesarias tendientes a evitar un accidente por el mal manejo del mismo.

4.4.3. LA PROPUESTA PARA ESTABLECER REQUISITOS MÁS PRECISOS QUE LAS NORMAS DEBEN CONTEMPLAR EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS O PERMISOS DE OPERACIÓN PARA LAS EMPRESAS PRIVADAS QUE BRINDAN SERVICIOS DE SEGURIDAD EMPLEANDO PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN.

Es muy importante y necesario que las normas que regulan el servicio de estas empresas, establezcan con precisión los requisitos que deberá reunir toda persona interesada en formar parte de las mismas como agente de seguridad que maneja un perro de guardia y protección. No sería conveniente dejar al libre arbitrio de las empresas el decidir sobre estos requisitos, ya que esto es parte importante de las responsabilidades de la autoridad.

Nos estamos refiriendo a todas aquellas aptitudes físicas e intelectuales que una persona debe tener para poder formar parte de una empresa que presta servicios de seguridad y que emplea perros de guardia y protección. Es importante para un agente de seguridad privada, el contar con la fuerza física para controlar de una manera adecuada a un animal que bajo ciertas circunstancias se torna violento; así mismo, el contar con el control y el equilibrio mental que le permita tomar las decisiones más adecuadas ante una situación de inseguridad donde se vean en riesgo la integridad o la vida de alguna persona.

Si bien la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas no hace alguna mención específica sobre las características que debe reunir el personal de estas empresas cuando manejen canes, el Reglamento resuelve muy bien este aspecto, cuando regula los perfiles físico, médico y psicológico que debe reunir el mencionado personal. Pero ni la Ley, ni su correspondiente Reglamento, abordan de una manera completa la regulación del perfil ético que dicho personal debe reunir. Así, el artículo 17 establece:

"El perfil ético se acreditará con la firma de un escrito en el cual, bajo protesta de decir verdad, se asuma la obligación de cumplir con los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como con los principios y deberes previstos para los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en las normas aplicables. Igualmente, se manifestará conocer el contenido de la Ley y de este Reglamento, así como el de los principios y deberes mencionados".

En este punto, nosotros proponemos que ya sea la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas o su Reglamento, mencionen y en su caso regulen el comportamiento ético del personal que trabaja para dichas empresas en relación con el trato a los perros que se empleen en la prestación de esta clase de servicios. No nos parece suficiente que la comprobación del perfil ético del personal quede a su sola declaración, es necesario que se destine a profesionales en el manejo de animales para que comprueben, además del buen trato a los perros, que el buen trato sea digno para los mismos. Nos referimos en este caso al comportamiento de los seres humanos que manejan estos canes, no sólo cuando éstos sirven a una empresa, sino también al buen trato de ellos cuando terminan su vida de trabajo, es decir, cuando ya no son útiles a dichas negociaciones por haber envejecido o sufrido daños físicos al desarrollar algunas tareas riesgosas.

Así mismo, y en relación con el comportamiento ético que se debe observar hacia los perros que se emplean en las tareas de seguridad privada, nos parece insuficiente lo establecido por el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, en su Capítulo Sexto, que trata del Procedimiento para la aplicación de las medidas de seguridad y la imposición de sanciones, en el artículo 62 que regula lo que se refiere al destino que puedan tener, entre otros objetos, los canes asegurados. Dicho artículo 62 del Reglamento dice:

“La resolución por la que se impongan las medidas de seguridad, se notificará personalmente al visitado y deberá estar debidamente fundada y motivada, precisando además, el término con el que cuenta el visitado para adoptar dichas medidas, así como las acciones que deba realizar para tal fin, entre las

que podrán determinarse aquellas que impliquen el destino de los equipos, dispositivos y canes asegurados, de conformidad con la normativa aplicable”.

Consideramos que la Ley o el Reglamento deben establecer con precisión el destino de los perros de guardia y protección que algunas empresas emplean, cuando dichos perros hayan cumplido con el tiempo de su vida útil como guardianes; y no solamente establecer dicho destino final de los mismos cuando se apliquen algunas medidas de seguridad, ni dejar este aspecto a otras disposiciones normativas aplicables en estos casos.

Es fácil entender que un perro que ha sido entrenado como guardián no puede ser integrado a otros ambientes al final de su vida de trabajo; no podría convivir en un ambiente de familia, ni habría mucha gente interesada en brindar un hogar o estancia a estos animales. Además, al igual que se supone que se hace con los seres humanos, cuando se habla de un supuesto registro de los elementos que causan baja de los cuerpos de seguridad, donde se pretende que la información de los mismos se contenga en una base de datos, es necesario que las disposiciones legales en este caso regulen con precisión el destino final de los perros de guardia y protección para que se sepa qué pasa con ellos cuando llega el momento de su jubilación.

Esto implica un aspecto ético a resolver, ya que, siendo un poco mal pensados, podría existir la posibilidad de que los perros empleados por las empresas de seguridad privada pudieran ser simplemente eliminados al final de su vida útil como instrumentos de trabajo, es decir, que se les pudiera aplicar un procedimiento de eutanasia. Esta posibilidad nos parece total y definitivamente injusta e inmoral, ya que como lo manifestamos en el apartado

3.1.4. del Capítulo Tres de este trabajo, los seres humanos tenemos la responsabilidad ética de nuestro comportamiento hacia los animales. Y si nos referimos a este tema, es por que el mismo Reglamento de la Ley de los servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas aborda el punto del aspecto ético, pero de manera insuficiente como ya ha quedado expuesto.

4.4.4. LA PROPUESTA PARA CREAR UNA NORMA OFICIAL MEXICANA EN LO REFERENTE AL ENTRENAMIENTO, PROPIEDAD O POSESIÓN ASÍ COMO EL MANEJO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN.

Sería de gran utilidad, tanto para las autoridades como para los particulares que se dedican a la prestación de servicios de seguridad privada, el contar con una Norma Oficial Mexicana, que contuviera las definiciones que en el área de la seguridad pública permitiera regular y controlar de una manera más efectiva las actividades de las empresas privadas que emplean perros de guardia y protección para realizar su trabajo.

La Norma Oficial Mexicana que regule el entrenamiento, posesión y manejo de perros de guardia y protección, deberá incluir, a nuestra consideración, las siguientes definiciones:

A) La definición de perro de guardia y protección. No obstante que ya existe una definición a este respecto, sería muy útil el contar con la revisión de la misma e incluirla en una norma, de manera que sea armónica y acorde a la norma en su totalidad.

B) La definición de las razas de perros que sean más idóneas para la función de guardia y protección. De este modo se tendría una mayor garantía de seguridad para los consumidores, puesto que los prestadores de servicios de seguridad privada contarían con los animales racialmente adecuados para el desarrollo de su trabajo.

C) La definición de lo que es el entrenamiento de un perro para funciones de guardia y protección. En esta definición se debe incluir todo el protocolo o temario de un curso de capacitación para el entrenamiento de perros para ser destinados a funciones de guardia y protección.

D) La definición de los requisitos que debe cumplir una persona que se dedica al entrenamiento de perros destinados a la función de guardia y protección. Esto, a su vez, implica la existencia de un curso para formar entrenadores de perros para guardia y protección.

E) La definición de los documentos o certificados que acrediten que un determinado perro se encuentra debidamente entrenado para desempeñar funciones de guardia y protección. Con estos documentos se tendría un mayor control sobre los animales que se emplean para estas funciones.

F) La definición de los documentos o certificados que acrediten que una persona reúne los conocimientos y capacidades para desempeñarse como entrenador o adiestrador de perros para guardia y protección. Lo que a su vez sería de mucha utilidad tanto para las empresas dedicadas a prestar servicios de seguridad privada, como para la autoridad que se encarga de controlar a estas empresas.

G) La definición de los documentos o certificados Que acrediten que una persona se encuentra debidamente capacitada para manejar un perro de guardia y protección. Esto daría mayor certidumbre tanto a los consumidores que acudimos a lugares públicos, como a las empresas privadas que prestan servicios de seguridad al contratar a su personal.

H) La definición de los lugares donde pueda ser llevada a cabo la tarea de entrenar perros para ser destinados a funciones de guardia y protección. En este punto nos estamos refiriendo, tanto al lugar físico en que se desarrollan estas actividades, como a los centros o instituciones, ya sean públicos o privados , donde se entrenen a estos animales. Esto con el fin de evitar que dichas actividades se lleven a cabo en lugares públicos o de esparcimiento como parques o camellones, lo que le da un cierto carácter de clandestinidad.

I) La definición precisa de los lugares o establecimientos donde pueda hacerse uso de perros especialmente adiestrados para desarrollar funciones de guardia y protección. Sería conveniente que el empleo de estos perros se prohibiera en lugares en los cuales hubiera, por ejemplo, la presencia habitual de niños. Esto para evitar un eventual accidente.

J) La definición de las autoridades que se encarguen de la aplicación y supervisión de esta norma. En este punto se debe tomar en cuenta la participación de las asociaciones de profesionales que se dedican a estas áreas del entrenamiento y adiestramiento de perros que se emplean, entre otras funciones, para la guardia y protección.

Para un mejor resultado, en este caso, sería de gran utilidad, aprovechar la experiencia ya existente de asociaciones de profesionistas que se dedican, entre otras cosas, al entrenamiento y adiestramiento de perros para las más diversas funciones en provecho y servicio del hombre. Además, estas asociaciones profesionales se dedican a capacitar y formar recursos humanos en las áreas del entrenamiento de perros en general.

La mayor utilidad de una norma de esta índole, estaría en el hecho de que nosotros, al final de cuentas, contaríamos con el instrumento legal que nos diera una mayor sensación de seguridad cuando fuera el momento de estar en un lugar público y ante la presencia de un perro de guardia y protección.

CONCLUSIONES

A lo largo del desarrollo del presente trabajo de tesis, hemos conocido acerca de la situación que actualmente impera en nuestro país en torno a las empresas privadas que se dedican a la prestación de servicios de seguridad empleando perros de guardia y protección para la prestación de sus servicios.

En este momento, podemos llegar a las siguientes conclusiones dentro de nuestro trabajo de tesis titulado: “REFORMAS A LAS DISPOSICIONES QUE NORMAN EL EMPLEO DE PERROS DE GUARDIA Y PROTECCIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA”.

PRIMERA. La seguridad pública es una atribución exclusiva del Estado.

El Estado es el único responsable de brindar seguridad a sus gobernados, entendiendo por seguridad la situación ideal de estar sin riesgo o peligro alguno. Y entendiendo por lo público todo aquello que pertenece al gobierno o la autoridad.

SEGUNDA. La seguridad pública es uno de los fines fundamentales del Estado para que éste pueda alcanzar su fin último, que es el bien común.

La seguridad pública junto a la justicia, son los fines que el Estado tiene como principales tareas para conseguir que sus gobernados vivan en un ambiente carente de peligros –o sin peligros en la medida de lo posible-, en el cual llevar a cabo sus vidas y desarrollar sus actividades de acuerdo a sus intereses personales.

El fin de la seguridad pública es una atribución que el Estado lleva a cabo en sus tres esferas de funcionamiento, legislativa, ejecutiva y judicial. Siendo el orden jurídico el que se encarga de establecer las atribuciones específicas para cada órgano del Estado, creando las instituciones y autoridades que habrán de desarrollar las actividades necesarias para alcanzar sus fines.

TERCERA. En tiempos recientes el Estado ha dado lugar a que los particulares desarrollen actividades empresariales, encargándose de algunas tareas que antes pertenecían de manera exclusiva a la autoridad, como lo es el brindar seguridad, en este caso, de manera privada.

La constante lucha de intereses que se da entre el Estado y sus gobernados ha dado lugar a que éstos últimos hayan ido ganando espacios en muchas actividades económicas que antes eran de atribución única de la autoridad.

A esta nueva etapa histórica la conocemos como neoliberalismo. Este fenómeno económico se presenta a nivel mundial y para nuestro país no ha sido posible escapar a la influencia de tales tendencias globales.

Ante esta nueva realidad, es muy importante que los diferentes Estados y en el caso específico del Estado mexicano, tengan clara la necesidad de contar con marcos jurídicos que señalen con precisión las reglas bajo las cuales los particulares han de desarrollar todas y cada una de sus actividades económicas.

CUARTA. En nuestro país no existe una legislación especial a nivel federal en materia de seguridad privada, y aunque la seguridad privada se encuentra regulada a nivel local en el Distrito Federal, esta regulación, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, presenta algunas deficiencias que deben ser atendidas.

La seguridad privada se encuentra regulada en las leyes que regulan la seguridad pública, por lo que presenta las mismas deficiencias y problemas que caracterizan a las leyes en materia de seguridad pública. Lo que representa un serio problema para el Estado mexicano.

QUINTA. Las bases constitucionales de la seguridad pública en México se encuentran establecidas en el artículo 21 constitucional así como en el artículo 73 constitucional, fracción XXIII. Esta regulación de la Seguridad Pública, es relativamente reciente y se origina a partir de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, y es debida a la grave necesidad de la sociedad mexicana que en tiempos recientes ha padecido el incremento de los índices de criminalidad.

SEXTA. Existen otras disposiciones constitucionales en materia de seguridad, las cuales, aunque no establecen disposiciones expresas en materia de

seguridad pública, sí tienden a atender ese propósito último que el Estado mexicano persigue, que es el conseguir el bien común de sus gobernados.

SÉPTIMA. La regulación legal de la seguridad pública en México, incluye, entre otras, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual tiene su origen en la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994; así como la Ley de Seguridad Nacional, la cual fue recientemente creada y que fue publicada el 26 de diciembre de 2005. Por lo que la actividad del Estado Mexicano se basa fundamentalmente en estas dos leyes en lo que a la seguridad pública se refiere.

Existen otras leyes que regulan la seguridad pública en México, aunque éstas no se refieran específicamente a la materia de seguridad Pública, sí tienden a conseguir tal propósito.

OCTAVA. La seguridad pública en México, también encuentra su regulación en las diversas constituciones de cada una de las Entidades de la Federación y las correspondientes legislaciones que de ellas se derivan. Así mismo, en el caso del Distrito Federal, también existe una regulación en materia de seguridad pública, la cual se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 122, en el Estatuto General de Gobierno para el Distrito Federal, donde se establecen las atribuciones de cada uno de los tres poderes locales, legislativo, ejecutivo y judicial. Siendo de notar el caso peculiar de esta Entidad Federativa, que carece de una Constitución política propia como en el caso de los demás Estados que integran la federación. Así mismo el Distrito Federal tiene una legislación en

materia de seguridad pública, es el caso de la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas.

NOVENA. Los servicios de seguridad privada en México tienen su regulación legal a nivel federal en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Pero esta regulación federal no contempla ninguna regulación para el caso en que las empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios de seguridad emplean perros de guardia y protección en el desarrollo de su trabajo.

DÉCIMA. En el caso del Distrito Federal, existe la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, la cual tampoco regula en modo alguno, el empleo de perros de guardia y protección en la prestación de servicios de seguridad privada, dejando a su correspondiente Reglamento la regulación del empleo de perros de guardia y protección en la prestación de estos servicios.

DECIMAPRIMERA. La expresión de que el perro es el mejor amigo del hombre, es muy cierta, ya que en nuestros tiempos modernos, los perros, así como otros animales, cumplen diversos y muy importantes papeles junto a los seres humanos. Muchas de las actividades que los animales desarrollan en nuestras sociedades no están legisladas en modo alguno, seguramente por que este hecho no implica riesgo alguno para los seres humanos; pero en el caso de los perros que son entrenados para desarrollar funciones de guardia y protección, es necesario que dicha actividad se encuentre regulada y que la autoridad tenga los instrumentos legales para someter a control a las empresas

privadas que prestan servicios de seguridad valiéndose del trabajo de dichos animales.

DECIMASEGUNDA. Nuestro sistema jurídico da a los perros, como a cualquier otra especie de animal, la calidad de cosa; específicamente en la legislación civil, encontramos que los animales son considerados por la legislación como bienes muebles (Artículo 753 del Código Civil Federal y artículo 753 del Código Civil para el Distrito Federal).

DECIMATERCERA. Cuando tratamos el tema de los perros y su regulación en nuestro sistema jurídico, nos percatamos sobre la realidad de los aspectos legales sobre su empleo como auxiliares en la prestación de servicios de seguridad privada. Nos damos cuenta que las pocas disposiciones legales que tratan sobre los perros de guardia y protección, se encuentra dispersa en leyes diversas a las leyes sobre seguridad pública. Lo que implica una deficiencia, además de que esas escasas normas son un tanto ambiguas e inadecuadas para garantizar que el público en general está seguro en un sitio o establecimiento comercial. Por un lado, la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, en su artículo 4, proporciona una definición de lo que es un perro adiestrado para desarrollar funciones de guardia, y por otro lado, por ejemplo, la Ley Federal de Sanidad Animal, en su artículo 2, también trata este asunto, cuando regula lo que se refiere al trato humanitario que debemos proporcionar a los animales.

Por su parte el Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal solventa en buena parte las carencias de su correspondiente Ley, pero en este caso consideramos que es

necesario hacer algunas mejoras a estas disposiciones para que el Estado pueda lograr su finalidad de brindar seguridad pública a los gobernados.

DECIMACUARTA. Existen una serie de responsabilidades jurídicas que resultan del empleo de perros de guardia y protección en la prestación de servicios de seguridad privada en nuestro sistema jurídico. Las más importantes son la responsabilidad penal y la responsabilidad civil. Existen otras responsabilidades derivadas del empleo de perros de guardia y protección en la prestación de servicios de seguridad privada. Nos referimos a la responsabilidad administrativa establecida en la Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, así como la responsabilidad administrativa establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor,

DECIMAQUINTA. Ante esta realidad, nos damos cuenta de que en el caso de nuestro país, el Estado Mexicano a medida que ha dado paso a la iniciativa privada para que ésta se dedique a la prestación del servicio de seguridad, en este caso de manera privada, lo ha hecho de manera tal que han aparecido algunas deficiencias en las leyes que regulan este servicio. Esto implica que el Estado Mexicano no está poniendo el suficiente cuidado en el cumplimiento de uno de sus fines, el brindar seguridad pública a sus gobernados.

Así, sin negar la importancia que la iniciativa privada tiene en momentos como el presente, de una delincuencia que en muchas ocasiones rebasa la capacidad de las autoridades de ponerle freno, también entendemos que es necesario el contar con las adecuaciones legales que permitan a la autoridad en lo administrativo, y al Estado en lo general, contar con la normatividad

suficiente para garantizar en última instancia el derecho de los mexicanos a contar con la seguridad pública que esperamos.

DECIMASEXTA. Para este fin, en el presente trabajo de tesis, proponemos que se incluya, ya sea en la vigente Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal o en una ley de índole federal, la necesidad de que las empresas privadas que se dediquen a la prestación de servicios de seguridad empleando perros de guardia y protección, cuenten con la **MEJOR LEGISLACIÓN POSIBLE** en este caso.

Así mismo, proponemos que como parte de los datos que estas empresas tienen la obligación de registrar, se incluya el registro de todos y cada uno de los **DATOS DE COMPORTAMIENTO DE LOS PERROS** que empleen en el desarrollo de su trabajo, así como el del **CORRESPONDIENTE REGISTRO DE LA INFORMACIÓN CUANDO EL** personal que funja como agentes de seguridad **HAGA EMPLEO DE PERROS PARA DESARROLLAR SU TRABAJO.**

Y como parte importante de este propósito, de suma importancia es el contar con una Norma Oficial Mexicana que establezca las definiciones necesarias para que la autoridad cuente con los instrumentos legales que le permitan exigir la comprobación de las capacidades técnicas del personal que maneja un perro, así como del personal que se encarga del entrenamiento tanto del los agentes como de los ejemplares caninos empleados en estas funciones.

De este modo, cuando cualquiera de nosotros nos encontremos en un sitio público o establecimiento comercial en el que se encuentre también un perro

de guardia y protección, lo haremos con una mayor confianza de que ese animal está desempeñando un servicio a favor de nosotros y que no representa un peligro para nuestra integridad o nuestra vida. Con lo que los lazos que vinculan al hombre y los animales se harán más estrechos en beneficio de todos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. México, Editorial Noriega Limusa, 1991. Primera Edición. 235 páginas.
2. Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1997. Segunda Edición. Dos Tomos.
3. Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. México, Editorial Cajica, S. A., 1984. Quinta Edición. 946 páginas.
4. Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto. *El Patrimonio*. México, Editorial Porrúa, 1995. Quinta Edición. 1160 páginas.
5. Orellana Wiarco, Octavio Alberto. *Curso de Derecho Penal*. Parte General. México, Editorial Porrúa, 1999. Primera Edición. 440 páginas.
6. Payro Dueñas, José Luis. *El perro y su Mundo*. Tratado de Zootecnia Canina. México, Editorial Loera Chávez Hermanos, 1981. Primera Edición. 486 páginas.
7. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1982. Decimoséptima Edición. 525 páginas.
8. Ramírez Marín, Juan. *Seguridad Pública y Constitución*. México, Editorial Porrúa, 2003. Primera Edición. 411 páginas.
9. Serra Rojas, Andrés. *Liberalismo Social*. México, Editorial Porrúa, 1993. Primera Edición. 540 páginas.
10. Fernández Ruiz, Jorge. *Seguridad Pública Municipal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. Primera Edición. 144 páginas.

11. *Diccionario El Pequeño Larousse*. México, Editorial Larousse, S. A. 2003. Un Tomo. 1824 páginas.
12. *Enciclopedia de la Vida Animal*. México, Editorial Bruguera Mexicana. 1979. Primera Edición. 18 Tomos. 2760 páginas.

TESIS DE LICENCIATURA CONSULTADAS

1. Alpízar Salazar, Carlos Antonio. “El Orden Jurídico y la Seguridad Pública” (Tesis de Licenciatura). México, Universidad La Salle, 1997. 142 páginas.
2. López Navarrete, Salvador. “La Constitucionalidad del Auxilio de las Instituciones Armadas en Materia de Seguridad Pública” (Tesis de Licenciatura). México, Universidad La Salle, 2004. 124 páginas.
3. Méndez Salgado, Oscar Eduardo. “Realidad y Perspectivas de La Seguridad Pública en el Distrito Federal” (Tesis de Licenciatura). México, Universidad La Salle, 1999. 137 páginas.

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Código de Ética y Bioética Profesional del Médico Veterinario Zootecnista en México. Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A. C. México, 2006. Primera Edición. 20 páginas.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
3. Ley de Seguridad Nacional;
4. Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal;
5. Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal;
6. Ley Federal de Sanidad animal;
7. Ley Federal de Protección al Consumidor
8. Código Penal Federal;
9. Código Civil Federal;
10. Código Civil para el Distrito Federal;
11. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;
12. Reglamento de la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas para el Distrito Federal.