Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO
F654.113
S967o

Suprema Corte de Justicia de la Nación. México

Los órganos legislativos federal y locales, en su propio ámbito de competencia, pueden legislar en materia de seguridad privada / investigación, redacción, edición y diseño a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigador José María Serna de la Garza ; presentación Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Ministro Mariano Azuela Güitrón, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. — México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2009.

182 p. ; 22 cm. — (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 42)

ISBN 978-607-468-135-2

1. Seguridad privada – Legislaturas locales – Legislaturas federales – México 2. Conflictos de atribuciones – Asamblea Legislativa del Distrito Federal 3. Controversias constitucionales – Voto particular – Jurisprudencia – Comentarios 4. Facultades legislativas del ejecutivo I. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México III. Serna de la Garza, José María, investigador IV. Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, 1943- , pról. V. Azuela Güitrón Mariano, 1936- , pról. VI. Ortiz Mayagoitia, Guillermo Iberio, 1941- , pról. VII. t. VIII. Ser.

Primera edición: septiembre de 2009
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez, Núm. 2
C.P. 06065, México D.F.

Impreso en México
Printed in Mexico

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS FEDERAL Y LOCALES, EN SU PROPIO ÁMBITO DE COMPETENCIA, PUEDEN LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2009

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Presidente

Primera Sala
Ministro Sergio A. Valls Hernández
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Juan N. Silva Meza

Segunda Sala
Ministro José Fernando Franco González Salas
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Comité Editorial

Mtro. Alfonso Oñate Laborde
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
Directora General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

Lic. Gustavo Addad Santiago
Director General de Difusión

Juez Juan José Franco Luna
Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez
Director de Análisis e Investigación Histórico Documental

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Héctor Fix-Fierro
Director

Pedro Salazar Ugarte
Secretario Académico

Elvia Lucía Flores Ávalos
Jefa del Departamento de Publicaciones

José María Serna de la Garza
Investigador

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Sus resoluciones no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, sino además son de especial interés para la sociedad por la relevancia jurídica de estos fallos y los criterios que en ellos se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni los criterios que en ellas se sustentan son bien comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes

sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos cumplir con el objetivo de que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

INTRODUCCIÓN

Entre las principales obligaciones que el Estado mexicano debe cumplir, está la de proporcionar seguridad a sus gobernados. Por ello, el artículo 21 de la Constitución Federal establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención, la investigación y persecución de los delitos, así como la aplicación de las sanciones, por lo que dichas entidades deberán coordinarse para cumplir con sus objetivos.

Por otra parte, las altas tasas de criminalidad presentes en los últimos años en nuestro país, han incrementado la percepción de inseguridad en la población, de manera que los particulares, temerosos de ser víctimas del delito, han recurrido a servicios privados de seguridad, lo que generó la proliferación de diversas empresas que desarrollan esta actividad y, ante la

falta de regulación de la misma por parte de la Federación, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley Federal de Seguridad Privada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 2006.

La emisión de dicho ordenamiento motivó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentara ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional 132/2006, en la cual demandó su invalidez, por considerar que las Cámaras del Congreso de la Unión y el Presidente de la República no tienen facultad para emitir normas en materia de seguridad privada, ya que tal atribución ha sido conferida a la legislatura local.

En este número de la serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el lector encontrará los argumentos vertidos por los Ministros integrantes del Tribunal en Pleno al resolver el asunto referido, así como los votos particulares de los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Además, se incorpora el comentario que sobre el mismo realiza el doctor José Ma. Serna de la Garza, académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado en el marco de los convenios de colaboración que tienen celebrados ésta y el Alto Tribunal.

I. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

1. EL FEDERALISMO

En virtud de que la controversia materia de este folleto fue promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se incorpora un breve estudio sobre la naturaleza jurídica de esta entidad de la República y su ámbito actual con respecto a la Federación.

El federalismo tiene sus orígenes en la Constitución Norteamericana de 1787, la cual fue redactada en la Convención de Filadelfia por los representantes de las primigenias trece colonias quienes habían consumado su independencia de la Corona inglesa en 1783. Dicha Convención tenía como finalidad revisar los llamados Artículos de la Confederación y Unión Perpetua que entraron en vigor en 1781; fue el primer documento de gobierno de los Estados Unidos de América, en el cual se establecía que los Estados firmantes se unían con la finalidad de proveerse defensa común para proteger sus libertades y bienestar mutuo y se obligaban, además, a prestarse auxilio unos a otros en contra de cualquier ataque externo.

Al reunirse los diversos representantes en esta Convención se dieron cuenta de que para alcanzar los fines buscados no bastaba con reformar los referidos artículos, sino que era necesario construir un nuevo sistema de gobierno. Así, bajo este principio se redactó un documento conforme al cual los Estados integrantes conservaban su soberanía interna, la que sólo podía limitarse por las atribuciones expresamente cedidas a la Federación.

En consecuencia, se originó el federalismo como una forma de organización de Estados, caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central —pero soberanas al interior—, donde "se lleva a cabo una repartición de facultades para que prevalezca una voluntad federal".[1]

Una consecuencia inherente a la instauración de un federalismo, es la delimitación de un espacio físico en donde pudieran residir los Poderes Federales; es decir, un Congreso General, el Presidente y el Poder Judicial Federal.

En esta tesitura, en 1788, en el número 43 de la revista *El Federalista*, James Madison, al abordar el tema de los poderes conferidos a la Unión, explicó la necesidad de un área geográfica denominada "Distrito Federal" sujeta exclusivamente a la jurisdicción del Congreso, separada del territorio y autoridad de cualquier Estado.[2]

---

[1] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "El federalismo", en *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 3, México, SCJN, 2005, p. 26.

[2] HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, pról. y ver. dir. de Gustavo R. Velasco, 2a. ed., Ed. FCE, México, 1957, pp. 182-183.

Un evento histórico que dejó en claro la necesidad de un territorio exclusivo para los Poderes Federales sucedió en junio de 1783, cuando la capital de Estados Unidos estaba originalmente en el Estado de Filadelphia. En ese año, un grupo de soldados comandados por Lancaster se rebeló y marchó hacia esa ciudad, en donde amenazaron la integridad del Presidente y del Congreso si no les eran pagados los servicios prestados durante la guerra de independencia. El Congreso solicitó de inmediato al gobernador del Estado que reclutara a la milicia para defenderlos del ataque, sin embargo, aquél era simpatizante de los rebeldes y se rehusó a retirarlos del lugar; tal hecho originó que la Legislatura tuviera que mudarse a Princeton, New Jersey.

Este suceso motivó que para 1790, el Congreso de Estados Unidos determinara que a partir de 1800 se estableciera un territorio para asentar el gobierno federal "que no excediera de 10 millas cuadradas, con posibilidad de contar con sus propios fuertes, arsenales, inmuebles y otros recursos materiales".[3]

2. EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

En 1820 regía en México la Constitución española de 1812, por lo que se reinstalaron las seis diputaciones provinciales que las Cortes de Cádiz habían establecido para nuestro territorio; cada una de ellas estaba conformada por un órgano colegiado que cumplía funciones de gobierno, presidido éste por un jefe superior.[4]

---

[3] HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Ed. Polis, México, 1940, pp. 90 y 91.

[4] *Cfr*. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 97 y 145.

Al consolidarse la independencia de México, en 1821, las provincias todavía dependían del poder central, y no fue sino hasta 1823 cuando a raíz del Manifiesto de la Diputación Provincial, que cada una de ellas se convirtió en un Estado independiente, con órganos gubernamentales propios; esto es, las diputaciones provinciales se transformaron en órganos legislativos, y el jefe superior en gobernador.

En consecuencia, el 5 de junio de 1823 la Diputación Provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México y al Ejecutivo Federal sólo en lo que respecto a ellos le conviniera; a este reconocimiento se sumaron los Estados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Posteriormente, el 12 de junio de 1823 el Congreso emitió el llamado "Voto del Congreso", donde se declaraba como convocante y aceptaba el sistema federal con el objeto de que no se desmembrara la Federación. El 16 de junio de ese mismo año, Jalisco se proclamó como Estado libre y soberano federado con los demás de la gran nación mexicana, al que le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.[5]

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 se instaura entre los Estados el pacto federal,[6] principalmente para proveerse defensa mutua en caso de guerra y asegurar la unidad y la paz en la República; este hecho también quedó plasmado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual, en la fracción XXVIII de su artículo 50, dispuso que "dentro de las facultades exclusivas del Congreso General, está la prerrogativa para

[5] *Ibid*., p. 147.
[6] Artículo 5o. del Acta Constitutiva.

elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y la de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado".

Como consecuencia de tal disposición constitucional, el 18 de noviembre de 1824 el Congreso de la Unión emitió el Decreto 438, que señalaba:

1. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad XXVIII del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

2. Su Distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3. El Gobierno político y económico del expresado Distrito quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno general, desde la publicación de esta ley.

4. Ínterin se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813, en todo lo que no se halle derogado.

5. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

6. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes, en todo lo que no pugnen con la presente.

Posteriormente, la Constitución centralista de 1836 suprimió el federalismo, el cual fue reinstaurado con la promulgación del Acta Constitutiva de Reformas de 1847, que en su artículo 6o. reiteraba la existencia del Distrito Federal.

Por otra parte, en el proyecto de la Constitución de 1856 se estableció, en su artículo 49, que una de las partes integrantes de la Federación, como entidad federativa, era el Estado del Valle de México, conformado éste por los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle, lo que fue reiterado en el texto definitivo de la Constitución de 1857, cuyos artículos 42 y 46 establecieron que dicho Estado "...se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar".

En esta misma Constitución, la fracción V del artículo 72 establecía que el Congreso tenía la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes; y en la fracción VI disponía que también tenía facultades: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales". Esta última fracción fue reformada el 19 de octubre de 1901 para quedar como sigue: "Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios".

En este mismo sentido, la Ley de 26 de marzo de 1903, sobre Organización Política y Municipal del Distrito Federal, establecía la sujeción del Distrito Federal, en el orden legislativo, a las leyes que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión, y en el orden administrativo, político

y municipal, a las disposiciones del Ejecutivo Federal por medio de tres funcionarios que dependerían de la Secretaría de Gobernación y que serían: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas, nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

A su vez, esta ley conservaba los Ayuntamientos por elección popular indirecta con sus funciones políticas, y en lo concerniente a la administración municipal, con voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto.[7]

En el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, en 1916, se establecía en su artículo 44 que el Distrito Federal se compondría del territorio con que contaba, más el Distrito de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlanepantla que queda en el Valle de México. Además, en su artículo 73, fracción VI, regulaba las facultades del Congreso relativas al Distrito Federal, y establecía su organización política; la cual fue objeto de interesantes debates del Constituyente de 1916-17, en particular la segunda parte de la mencionada fracción que textualmente señalaba:

> 2a.- Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.

[7] Exposición de Motivos de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* mediante la cual se modificaron las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República. 14 de mayo de 1928.

Sobre este asunto se manifestaron posiciones encontradas respecto de la existencia o no de un Ayuntamiento de elección popular en el Distrito Federal. Se argumentó, por un lado, que la figura del Municipio Libre no podía adoptarse en el lugar donde estuvieran asentados los Poderes de la Federación, en virtud de que en ciertos aspectos dichos Poderes estarían sometidos a la autoridad del Municipio; además, decían, se corría el riesgo de un enfrentamiento por cuestiones de carácter municipal entre las fuerzas locales y las de la Federación, y recordaban los hechos suscitados en la ciudad de Veracruz en 1914, cuando ésta fue capital del país y residieron ahí dichos poderes.[8]

También se dijo que la Ciudad de México no era autosuficiente en recursos, pues dependía principalmente de los que le asignaba la Federación, y de estos los que se ejercieran debían ser vigilados precisamente por ésta; y como la base del Municipio Libre era la autonomía económica, al no tenerla el Distrito Federal, no podía existir la figura municipal.[9]

En contra de lo anterior se argumentó que la fuerza pública en el Distrito Federal podría estar bajo el mando de un gobernador designado por el Ejecutivo,[10] además de que si en los Estados convivían las autoridades municipales con las estatales sin problema, lo mismo sucedería en el Distrito Federal.[11]

---

[8] Intervención del Constituyente Paulino Machorro Narváez. En esa ocasión, según el Constituyente José Rodríguez, por órdenes del Primer Jefe se quisieron realizar obras en la Ciudad de Veracruz, y la autoridad municipal encarceló a los obreros designados para ello, lo que ocasionó que Venustiano Carranza mandara hacer lo mismo respecto de los gendarmes y los representantes del Ayuntamiento. *Cfr.* MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo II, SCJN, México, 2006, pp. 1693 y ss.

[9] *Ibid.*, intervención del Constituyente Félix F. Palavicini.

[10] *Ibid.*, intervención del Constituyente Heriberto Jara Corona.

[11] *Ibid.*, intervención del Constituyente Rafael Martínez de Escobar.

Finalmente, por 90 votos en contra y 44 a favor, se resolvió suprimir la segunda parte del texto que decía "...hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley". Así, dicha fracción quedó redactada de la siguiente forma:

> VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
>
> 1a. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
>
> 2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
>
> 3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
>
> 4a. Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.
>
> En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisio-

> nales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.
>
> A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuída durante su encargo.
>
> 5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades señaladas desde la ley de marzo de 1903;[12] sin embargo, dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya, en 1924.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

[12] México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

canos, con lo cual se establecieron nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal; se suprimió el sistema municipal, y se encomendó el gobierno del mismo al Presidente de la República "...quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva".

En la exposición de motivos de esta reforma se indicó que los hechos habían demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no había alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debía llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente habían surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades a veces se confundían, por lo que para su eficaz administración se debería tener unidad de mando en todos los órdenes del servicio público. Además, aunque teóricamente existieron Ayuntamientos, sus funciones fueron de tal manera absorbidas por los Poderes Federales, que equivalía a que no hubieran existido en absoluto los Municipios.

Por otra parte, se argumentó que los principales servicios públicos de una población son la instrucción, la justicia, la salubridad, la beneficencia y la policía, pero que ninguno de éstos estaba a cargo del Ayuntamiento de México, lo que aunado a los conflictos que su existencia había creado, se consideraba necesaria la reforma legal para la mejor eficiencia de los servicios públicos.

Conforme a la reforma de diciembre de 1928, el órgano de gobierno creado por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, que entró en vigor en enero de 1929, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal y las facultades de decisión y ejecución fueron encomendadas a un Jefe,

bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y el espacio físico del Distrito Federal se dividió en un Departamento Central y trece Delegaciones. Estas disposiciones fueron derogadas por la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, la cual introdujo que el territorio denominado hasta entonces Departamento Central pasaría a ser la Ciudad de México y aumentaron el número de las Delegaciones de trece a dieciséis.

En 1987, derivado de las conclusiones a las que se llegaron en las audiencias públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, en las que tomaron parte partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservar el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso crear una Asamblea de Diputados, para fortalecer y enriquecer la democracia así como profundizar la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y fortalecer las organizaciones vecinales de participación social.

Lo anterior motivó que se reformara la fracción VI del artículo 73 constitucional;[13] se creara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa,

[13] Exposición de Motivos de la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, para dar un total de 66, que serían renovados cada tres años, y debían reunir en lo personal los mismos requisitos que establece el artículo 55 constitucional para los diputados federales.

A dicha Asamblea se le otorgaron facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tuvieran por objeto atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios,[14] así como para aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos relativos al Distrito Federal.

En la reforma constitucional de 1993[15] se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de Gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a su Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejos de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano Ejecutivo por parte de la propia Asamblea.

---

[14] Como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente le interesan a los habitantes. Asimismo, en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones, agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización 'y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos, fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural.

[15] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, mediante la cual se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199; además se derogó la fracción XVII del artículo 89, todos de la Constitución Federal.

En 1996 de nueva cuenta se reformó la naturaleza jurídica del Distrito Federal para dar paso a la elección del Jefe de Gobierno, por votación universal, libre, directa y secreta. Además se ampliaron las atribuciones de la Asamblea, a fin de que pudiera legislar en materias adicionales de carácter local.

A la fecha, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal[16] establece que las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son su Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.[17]

La Asamblea Legislativa tiene, entre otras facultades, la de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común así como los de lo Contencioso Administrativo; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión relativos al Distrito Federal; legislar en materias civil y penal; normar la protección civil; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud, asistencia social y previsión social; regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abasto y cementerios.

De acuerdo al citado Estatuto, la administración pública en la entidad recae en una sola persona, la cual es elegida por votación universal, libre, directa y secreta; se le denomina

[16] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.
[17] Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 8o.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal y tendrá a su cargo al órgano ejecutivo de carácter local; será elegido cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se conocen como Delegaciones, las cuales se integran con un titular denominado Jefe Delegacional, electo cada tres años, el cual debe observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y las demás autoridades jurisdiccionales. Asimismo, las Delegaciones se integran con los funcionarios y demás servidores públicos que establezcan los ordenamientos respectivos.

Tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

Por otra parte y dado que el Distrito Federal es el lugar donde radican los Poderes de la Unión, éstos tienen sobre él ciertas atribuciones:

Al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Federal a su Asamblea; debe aprobar anualmente los montos de endeudamiento que serán incluidos en la Ley de Ingresos del Distrito Federal conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; debe dictar las disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito

Federal; y las demás que sobre éste señale la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno y las leyes que el propio Congreso de la Unión expida.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos.[18]

Al Ejecutivo Federal le corresponden, entre otras atribuciones constitucionales, proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno, un sustituto que concluya el mandato; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en lo que sea competente sobre el Distrito Federal; enviar cada año a dicho Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento que se necesite para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, e informar al Congreso sobre el ejercicio de dichos recursos al rendir la Cuenta Pública; expedir los reglamentos relacionados a las leyes y decretos que sobre el Distrito Federal sean expedidos por el Congreso; y ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución, el Estatuto y las leyes.

También le corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública y la designación de quien la tenga a su cargo a propuesta del Jefe de Gobierno, quien podrá ser removido libremente por él o a solicitud de este último.

[18] Para acudir ante ella respecto al artículo 29, será necesario que la Asamblea Legislativa así lo acuerde. El Tribunal Superior lo podrá hacer con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes de los Magistrados que conforman el Pleno. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

II. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

Este capítulo pretende describir en forma sucinta los diversos ordenamientos que regulan los servicios de seguridad, tanto pública como privada, en el Distrito Federal, a fin de que el lector tenga un panorama de la normativa local vigente en la materia.

1. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El 19 de julio de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el objeto de establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal (art. 1o.).

Esta ley considera a la seguridad pública como un servicio "cuya prestación..." corresponde en forma exclusiva al

Estado, con el objeto de mantener el orden público, proteger la integridad de las personas y sus bienes, así como para prevenir la comisión de delitos, colaborar en su investigación y persecución y auxiliar a la población en caso necesario (art. 1o. y 2o.).

Establece asimismo, los lineamientos generales a observar en la elaboración del Programa de Seguridad pública para el Distrito Federal; a cargo del programa estará el Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría; en dicho programa se establecerá la situación actual en esta materia y la estrategia a seguir para alcanzar los objetivos deseados en el Plan Nacional de Desarrollo (art. 11 al 15).

Conforme a esta norma el Distrito Federal cuenta con diversos cuerpos de seguridad pública, como son: la policía preventiva, la policía complementaria y la policía judicial (art. 3o., fracs. VI, VII Y VIII); la policía complementaria está integrada por la policía auxiliar, la bancaria e industrial y las que señale el reglamento de la ley en comento (art. 5o.).

La ley señala que los cuerpos de seguridad deben actuar bajo los principios de servicio a la comunidad y disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad (arts. 16 y 17).

Para cumplir con los principios señalados en esta ley, se establecen las bases para la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública mediante programas, tanto de formación como de carrera policial; asimismo, prevé un sistema de estímulos, recompensas y condecoraciones que pueden otorgarse a sus elementos. Por otra parte, precisa los correctivos disciplinarios por incumplimiento de obligaciones, que pueden

consistir desde una amonestación hasta la suspensión temporal e, incluso, la destitución (art. 16, 18, 24, 33, 41, 42, 49 y 52).

Las condecoraciones, estímulos y recompensas así como las sanciones se otorgarán por el Consejo de Honor y Justicia, cuyas resoluciones podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión ante el procurador o secretario, según corresponda (art. 53 y 56).

Por otra parte, señala que los cuerpos de seguridad pública deben coordinarse en sus actividades operativas y administrativas, así como cooperar con las autoridades penitenciarias respecto a la seguridad exterior de los centros de reclusión.

Es importante destacar que esta norma establece la obligación de la Procuraduría y del Ejecutivo locales, de elaborar un registro de los miembros que integran los cuerpos de seguridad en activo, y de quienes hayan sido suspendidos, destituidos e inhabilitados, el cual debe incorporarse al Registro Nacional de Servicios Policiales (arts. 57, 58 y 61).

El título octavo de esta ley, establece en sus artículos 63 al 66 la creación de "Comités de Seguridad Pública" en cada Delegación Política, como órganos de consulta, integrados por representantes de organizaciones, tanto vecinales como ciudadanas, de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría locales y presididos por el titular de la demarcación correspondiente, los que realizarán análisis y emitirán opiniones para elaborar el subprograma delegacional de seguridad pública, y en consecuencia evaluar su cumplimiento. También pueden proponer el otorgamiento de la condecoración al Mérito y, en su caso, denunciar ante el Consejo

de Honor y Justicia a los elementos de la policía que hayan cometido faltas graves en su actuación.

Por último, en su título noveno, que comprende los artículos 67 al 76, establece los lineamientos que rigen los servicios privados de seguridad, los cuales sólo pueden ser prestados en las modalidades de: a) protección y vigilancia a personas o bienes fuera de las áreas públicas, b) traslado y custodia de valores y, c) para realizar investigaciones con la finalidad de informar respecto a los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas.

Asimismo, dicho Título establece que los servicios privados de seguridad sólo podrán prestarse por personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, previa autorización y registro de su personal en activo; los movimientos de altas y bajas de sus empleados se harán ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, misma que supervisará y evaluará permanentemente a las personas que se dediquen a esta actividad; asimismo, aplicará y difundirá públicamente las sanciones correspondientes en caso de que se incumpla con las obligaciones señaladas en la citada ley, que pueden consistir en amonestación, multa, suspensión temporal o cancelación del registro.

2. LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley establece los lineamientos que los cuerpos de seguridad pública deben cumplir al utilizar la fuerza para salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, la paz pública y la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de delitos e infracciones.

Para efectos de esta ley, los cuerpos de seguridad pública son: la Policía Preventiva, la Policía Complementaria y la Policía Judicial del Distrito Federal, los cuales están integrados por policías por nombramiento u otro instrumento jurídico equivalente, y que realizan funciones de carácter estrictamente policial vinculadas con la seguridad pública.

La policía podrá tener dos tipos de armas: incapacitantes no letales —dispositivos que generan descargas eléctricas, toletes, esposas o candados de mano y sustancias irritantes en aerosol—, y letales —armas de fuego—.

El uso de la fuerza está regido por los siguientes principios:

a) Legal. Es decir, se usará con respeto a la Constitución Federal, legislación federal y normativa del Distrito Federal.

b) Racional. El uso de la fuerza debe estar justificado por las circunstancias concretas y situación que se enfrente.

c) Congruencia. Debe existir relación entre el nivel de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona.

d) Oportunidad. El uso de la fuerza debe ser inmediato para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual que lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, seguridad, libertades o paz pública.

e) Proporcional. El uso de la fuerza debe ser adecuado a la acción que se enfrenta o repele.

En este sentido, la ley en comento establece cuatro niveles respecto al uso de la fuerza, y cita los siguientes: persuasión o disuasión verbal; reducción física de movimientos; utilización de armas incapacitantes no letales y utilización de armas de fuego —letales—; ésta se utiliza para someter la resistencia violenta agravada de una persona. Por tanto, el policía sólo debe emplear fuerza letal en defensa propia o de otras personas cuando exista peligro inminente de muerte o lesiones graves, así como para evitar la comisión de un delito grave que entrañe una seria amenaza para la vida. También podrá usar este último tipo de fuerza para detener a una persona que represente amenaza mortal, ya sea que oponga resistencia o para impedir su fuga, siempre que las medidas menos extremas resulten insuficientes.

También establece que los policías, cuando realicen una detención, deben comunicar a la persona las razones por las cuales será detenida; una vez que se encuentre en esta situación le indicará la autoridad a la que será puesta a disposición y después procederá a llevarla ante dicha autoridad.

Cada vez que la policía utilice la fuerza en cumplimiento de sus funciones, deberá realizar un reporte pormenorizado al superior jerárquico inmediato, conforme al artículo 29 de la ley en cita.

La norma señala que los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal pueden coordinarse con la Federación y los Estados cuando se requiera, conforme a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que disponga la misma ley en comento y demás disposiciones aplicables.

3. LEY QUE REGULA EL USO DE TECNOLOGÍA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL[19]

Esta ley es la encargada de regular la ubicación, instalación y operación de equipos y sistemas tecnológicos a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; así como de la utilización y análisis de la información obtenida por estos medios que son para prevenir la delincuencia e imponer infracciones administrativas.

Establece que los equipos y sistemas tecnológicos deben instalarse en lugares idóneos para obtener información que contribuya a prevenir e inhibir los ilícitos, pero queda prohibida su instalación en el interior de los domicilios particulares o en cualquier lugar con el objeto de obtener información personal o familiar.

La instalación de los equipos o sistemas en bienes de dominio público o privado del Distrito Federal no requiere autorización; en cualquier otro lugar la requerirá y por escrito del propietario o poseedor, siendo clasificada como información confidencial conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Distrito Federal.

Para el manejo de la información, la norma señala que se establecerán centros de control, comando, cómputo y comunicaciones, los cuales serán operados y coordinados por la Secretaría de Seguridad Pública, pero existirá representación de la autoridad delegacional correspondiente para los asun-

[19] Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 27 de octubre de 2008.

tos de su competencia en los centros de comando y control ubicados en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Con la presente ley se crea un Registro de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública, con el objeto de llevar un control fehaciente de su instalación y operación; además, para el óptimo aprovechamiento y actualización de los mismos, se establece el Consejo Asesor en Ciencia y Tecnología para la Seguridad Pública.

Respecto a los permisionarios de servicios de seguridad privada en el Distrito Federal, que utilicen tecnología mediante la cual se capte información, estarán obligados a inscribir en el Registro señalado, la utilización de sistemas tecnológicos y remitir la información obtenida cada 30 días a la Secretaría correspondiente; el plazo será de cinco días cuando se capte información sobre la comisión, investigación o prevención de un delito o cuando sea requerida la información por la secretaría.

Es importante señalar que la información recabada por medio de estos sistemas de alta tecnología, puede ser intercambiada con la Federación, Estados y Municipios del país, conforme a lo que establece la Constitución Federal, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En consecuencia, con esta breve referencia normativa, pasaremos a continuación a conocer el planteamiento de inconstitucionalidad que impulsó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de la Ley Federal de Seguridad Privada.

4. LEY DE SEGURIDAD PRIVADA DEL DISTRITO FEDERAL

La norma[20] emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respecto a la seguridad privada, abrogó la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas; sin embargo, dejó en vigor su reglamento, como antes se indicó.

Conforme a la exposición de motivos de esta ley, a causa de la inseguridad que priva actualmente en el Distrito Federal las personas han tenido que contratar algunos servicios de seguridad privada, lo que ha generado un crecimiento en el número de empresas que realizan diversas actividades relacionadas directa o indirectamente con la prestación de estos servicios que no se encontraban contempladas en la ley anterior;[21] de esto fue que derivó la necesidad de actualizar el citado cuerpo normativo.

En este sentido, el nuevo ordenamiento busca evitar la proliferación desordenada de personas que presten este servicio, y dotar a la Secretaría de Seguridad Pública de un marco normativo adecuado para el control, supervisión y sanción en su prestación.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal consideró en su dictamen que esta nueva ley debe fortalecer la regulación de todo lo relacionado con la prestación de los servicios y realización de actividades de seguridad privada al impulsar su desarrollo y combatir su práctica irregular.

---

[20] Publicada en la *Gaceta* Oficial *del Distrito Federal* el 24 de enero de 2005 y reformada por decreto publicado el 24 de febrero de 2009 en el mismo medio de difusión.

[21] Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de enero de 1999.

De conformidad con lo anterior, en la presente norma se destaca el incremento que ha tenido, respecto a sus facultades la Secretaría de Seguridad Pública local en materia de seguridad privada tales como:

a) Ordenar y controlar el desarrollo de la seguridad privada en el Distrito Federal.

b) Realizar acciones para que los servicios de seguridad privada garanticen certeza y seguridad al usuario, además de eficiencia y calidad.

c) Otorgar permisos, licencias, autorizaciones, constancias de registro y otros documentos relativos a la seguridad privada.

d) Actualizar permanentemente el Registro de la Seguridad Privada, el cual incluye todo lo relativo al personal, vehículos e infraestructura utilizada para prestar el servicio, así como socios, accionistas, gestores, representantes y mandatarios legales, entre otros.

e) Realizar denuncia ante la probable realización de un delito en esta materia, así como ser coadyuvante del Ministerio Público.

Por otra parte, se amplían las modalidades para la prestación del servicio, regulando también la realización de actividades de seguridad privada, conforme a los siguientes conceptos:

a) Seguridad y protección personal. Consiste en la custodia, salvaguarda y defensa de la vida y la integridad corporal de las personas.

b) Vigilancia y protección de bienes. Relativo a la seguridad de bienes muebles e inmuebles.

c) Custodia, traslado y vigilancia de bienes o valores. Consiste en el cuidado y transporte de bienes.

d) Localización e información de personas y bienes. Consiste en la obtención de informes sobre antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas así como de antecedentes y localización de bienes.

e) Actividades inherentes a la seguridad privada. Se refiere al diseño, fabricación, reparación, mantenimiento, comercialización o instalación de equipos, aparatos, dispositivos o procedimientos técnicos especializados.

De igual forma, la presente ley nos proporciona un concepto de seguridad privada al señalar que es "la actividad o servicio que conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes, realizan o prestan para sí o para terceros, los prestadores, los autorizados, los permisionarios y las Instituciones Oficiales debidamente registradas ante la Secretaría de Seguridad Pública, que tienen por objeto proteger la integridad física de personas específicamente determinadas y/o de su patrimonio; prevenir la comisión de delitos e infracciones en perjuicio de éstos; auxiliarlos en caso de siniestros o desastres, y colaborar en la aportación de datos o elementos para la investigación y persecución de delitos, en forma auxiliar y complementaria a la seguridad pública y previa autorización, licencia, permiso o aviso de registro expedido por las autoridades competentes".[22]

[22] Artículo 3o., fracc. XXVII.

De este ordenamiento se distinguen dos conceptos básicos:

i. Las actividades de seguridad privada. Las cuales son realizadas por personas físicas o morales, o por instituciones oficiales para satisfacer sus necesidades personales o coadyuvar en el cumplimiento de su objeto social sin operar a favor de terceros. Para ello, deberán obtener la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública reuniendo los siguientes requisitos: ser persona física o moral legalmente constituida; acreditar domicilio en el Distrito Federal, relación de los elementos de apoyo debidamente identificados y, en su caso, con licencia vigente de portación de armas de fuego con su correspondiente inscripción en el Registro Federal de Armas, así como un ejemplar del manual de operaciones.

Las instituciones oficiales sólo deben obtener constancia del aviso de registro, mediante la solicitud respectiva y acreditar tener esa naturaleza con domicilio en el Distrito Federal, una relación de los elementos de apoyo acompañando identificación oficial, licencia del servicio de seguridad privada, en su caso, así como de portación de arma de fuego y su respectiva inscripción en el Registro Federal de Armas o protesto de no uso de armas, así como el manual de operaciones.

ii. Los servicios de seguridad privada. Estos son los realizados a favor de terceros por personas físicas o morales con permiso o licencia de la Secretaría de Seguridad Pública. Mediante el respectivo permiso, la Secretaría autoriza a personas físicas con actividades empresariales o a personas morales, denominadas permisionarias, a prestar los servicios de seguridad privada a terceros.

Tratándose de personas físicas que quieran prestar los servicios de seguridad privada, deberán solicitar licencia, la cual puede ser:

- Tipo A. Para las modalidades de seguridad y protección personal así como de custodia, traslado y vigilancia de bienes y valores.

- Tipo B. Para las modalidades de vigilancia y protección de bienes, así como de localización e información de personas y bienes.

Una característica singular sobre la expedición de permisos, autorizaciones y licencias es que reunidos los requisitos correspondientes, la autoridad tendrá un plazo de diez días para emitir el documento correspondiente, pero si no lo hace, y la autoridad tampoco manifiesta la falta de requisitos que deban ser subsanados por el solicitante, se entenderá que la solicitud fue procedente. Ante ello, el solicitante debe presentar el pago de derechos correspondiente para que dentro de los diez días posteriores se expida el documento.

Es importante destacar que los permisos, autorizaciones y licencias son intransferibles y tienen vigencia de un año, al termino del cual deberán revalidarse.

Otro aspecto importante de esta norma es la creación del Registro de la Seguridad Privada para consolidar la base de información de todos los prestadores de servicios, así como de los realizadores de actividades de seguridad privada en el Distrito Federal. La información podrá ser proporcionada en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a

la Información Pública del Distrito Federal o a petición de autoridad competente.

Ahora bien, la ley crea dos unidades especiales: a), de verificación y b) de evaluación y certificación. La primera se encargará de supervisar, verificar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad privada, así como actuar de manera coordinada con la unidad responsable del registro y control de los servicios de seguridad privada en el Distrito Federal. Respecto a la unidad de evaluación y certificación, es de naturaleza administrativa y de apoyo técnico operativo; dirige, programa, coordina y realiza la evaluación física, médica, psicológica, toxicológica, poligráfica, de aptitud e idoneidad y confiabilidad de los elementos operativos y de apoyo que presten servicios o realicen actividades de seguridad privada en este mismo ámbito local.

También establece la posibilidad de suscribir acuerdos con autoridades federales, estatales y municipales en materia de prestación de servicios y realización de actividades de seguridad privada en el área metropolitana del Valle de México, en el marco de las normas de coordinación, que posibiliten el intercambio de información, prevención, control y solución de problemas, así como la unificación de la legislación en la materia.

En caso de incumplimiento de las obligaciones señaladas en la norma en comento, por parte de los prestadores del servicio de seguridad privada, se podrá imponer diversas sanciones como son: apercibimiento, amonestación con difusión pública, multas hasta de 5 mil veces el salario mínimo general

vigente en el Distrito Federal, suspensión temporal, cancelación, revocación o clausura.

Por último, es importante señalar que en contra de los actos o resoluciones de la secretaría, los afectados pueden interponer el recurso de inconformidad o iniciar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

5. REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS*

Esta normativa[23] cita la documentación necesaria que deben presentar todas aquellas personas físicas o morales que pretendan obtener autorización de la Secretaría de Seguridad Pública para prestar los servicios de seguridad privada, entre las que destacan: "licencia vigente, en su caso, para la portación de armas expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional"; relación sucinta de cada elemento del personal operativo que brindará el servicio; relación de las armas y copia de su inscripción en el Registro Federal de Armas; constancia que acredite la capacitación en el uso de éstas; lugar en que se guardarán las mismas; relación de los materiales que se utilizarán para prestar el servicio (vehículos, equipo de radio comunicación, canes, aparatos o dispositivos), la documentación que acredite su propiedad o posesión legal y las autorizaciones, por parte de la autoridad respectiva, en su caso, para su utilización (art. 5o.).

* El ordenamiento que a continuación se analiza, tiene por objeto establecer las reglas que deben observarse en todo lo referente a los servicios de seguridad que prestan las empresas privadas.

[23] Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 14 de enero de 2003. Es importante señalar que la Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal, conforme a sus artículos tercero

El reglamento señala, igualmente, que el servicio de seguridad se puede prestar bajo tres modalidades:[24]

a) Seguridad y protección de personas

b) Protección y vigilancia de lugares y establecimientos

c) Custodia de bienes y valores que incluyen su traslado

Ahora bien, para llevar un control real de los prestadores de estos servicios, el reglamento señala que la Secretaría de Seguridad Pública local llevará un Registro de los Servicios de Seguridad Privada y del Personal, en el cual se deberá asentar la información actualizada de los prestadores del servicio, su personal y funciones, así como la modalidad, vigencia y límites de operación establecidas en la autorización otorgada; relación del personal, altas, bajas, funciones y sus exámenes de perfil físico, médico, psicológico, ético y la constancia correspondiente de que no usan sustancias psicotrópicas, enervantes o estupefacientes; en su caso, una relación pormenorizada de los canes y la documentación que acredite el adiestramiento de éstos, así como la relativa a la capacitación del personal que los maneja.

Es importante señalar que, si bien los prestadores de estos servicios responden solidariamente de los daños causados por sus empleados, con motivo de la prestación del servicio (art. 22), la norma establece que deben contar con una póliza

y cuarto transitorios, abrogó la Ley de los Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas y dejó vigente su reglamento.

[24] La Ley de Seguridad Privada para el distrito Federal establece dos modalidades más: localización e información de personas y bienes y las actividades inherentes a la seguridad privada.

de seguro que cubra los riesgos inherentes a la función que desempeñan (artículo 23).

El incumplimiento de alguno de los requisitos y obligaciones que deben observar los prestadores de estos servicios, señalados en la ley o en su reglamento, será sancionado mediante amonestación, multa, suspensión temporal e, incluso, la cancelación de la autorización (art. 67 a 82).

Por último, es importante señalar que cuando una empresa de seguridad privada ponga en peligro la salud y seguridad públicas, la Dirección Ejecutiva de Registro y Control de Empresas de Seguridad Privada de la Secretaría de Seguridad Pública, podrá aplicar las siguientes medidas precautorias:

a) Aseguramiento de equipos, dispositivos y canes peligrosos.

b) Suspensión temporal, total o parcial de la actividad que genere el peligro o daño.

c) Las necesarias para preservar la seguridad y salud de la población.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006

El 4 de septiembre de 2006, el secretario de la comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional en contra de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión y del titular del Poder Ejecutivo Federal, a cada uno por su intervención en la promulgación de la Ley Federal de Seguridad Privada el 26 de junio de 2006.[25] Además, señaló como terceros interesados al jefe de gobierno del Distrito Federal y al secretario de Seguridad Pública Federal.

Al día siguiente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que le correspondió el número

[25] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 2006.

132/2006 y, por razón de turno, se designó al Ministro Genaro David Góngora Pimentel como instructor del procedimiento.

Posteriormente el Ministro instructor admitió la controversia, emplazó a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y ordenó dar vista al procurador general de la República. Asimismo, reconoció el carácter de tercero interesado al jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que se ordenó su emplazamiento para que manifestara lo que a su derecho conviniera y negó ese carácter al secretario de Seguridad Pública Federal por no tener la calidad de entidad, poder u órgano enumerado en la fracción I del artículo 105 constitucional, al estar subordinado al Poder Ejecutivo Federal.

1. ARGUMENTOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS QUE DEMANDÓ LA INVALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal demandó la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada, por considerar que con su emisión se habían violado los artículos 16, primer párrafo; 21, párrafos sexto y séptimo; 49, 73, fracción XXIII; 89, fracción I; 122, párrafo sexto, apartado A, fracción I, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), y apartado G y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como sustento de su petición expresó lo siguiente:

- Que el Congreso de la Unión carecía de fundamento constitucional para legislar en esta materia porque ni el artículo 21, ni el 73, fracción XXIII, de la Constitución Fe-

deral, a los que aludió en la Exposición de Motivos le otorgan la facultad para legislar en materia de prestación de servicios de seguridad privada.

- Que por tratarse de disposiciones secundarias, los artículos 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 17, fracciones IV, VII y XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, no pueden servir de fundamento al Congreso General para expedir la ley impugnada.

- Que de la facultad del Congreso General para legislar sobre las bases de coordinación entre las autoridades federales y las locales en materia de seguridad pública no era posible derivar la facultad para legislar en materia de seguridad privada porque "coordinar no significaba crear, modificar, subordinar entre sí o suprimir las competencias preexistentes".

- Que el Congreso de la Unión se encontraba constitucionalmente impedido para expedir leyes de seguridad privada aplicables en el territorio del Distrito Federal, porque dicha materia se encuentra sustraída del ámbito de competencia federal y conferida expresamente a la Asamblea Legislativa, según consta del contenido del artículo 122 constitucional.[26]

[26] En apoyo de esto, sostiene que por medio de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, se otorgó a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal facultad para emitir leyes locales.

- Que el prestar servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas no nulifica la regulación de la ley local de cada una de ellas en cuyo territorio se verifica, porque eso comportaría una auténtica invasión de competencias y un quebrantamiento de la autonomía de las entidades federativas.

- Que el Distrito Federal no había celebrado con la Federación algún convenio de coordinación en el cual, para evitar la doble o múltiple regulación en materia de servicios de seguridad privada, la Asamblea Legislativa de esa entidad se hubiera comprometido a abstenerse temporalmente de ejercer su facultad normativa en ese ámbito competencial.

- Que el potencial conflicto que puede representar el concurso de materias en dos o más entidades federativas con igual competencia, se resuelve, no a través de una ley federal unilateralmente emitida, sino por medio de convenios interinstitucionales a cuya celebración están obligados tanto la Federación como el Distrito Federal, entre otros, por disposición de los artículos 21 y 122 constitucionales.

- Que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, inició su vigencia el 12 de diciembre de 1995, por tanto, el artículo 52 de esa ley que faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para otorgar autorizaciones a los prestadores de servicios de seguridad privada fue derogado para el Distrito Federal el 23 de agosto de 1996, fecha en que, a su

vez, dio inicio la vigencia de la reforma al artículo 122 constitucional, cuyo apartado C, base primera, fracción V, inciso i), confiere expresamente a la Asamblea Legislativa competencia para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

- Que la Ley Federal de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal contienen disposiciones que regulan de manera diferente muchos aspectos de esos servicios, lo cual hace imposible la coordinación entre los dos niveles de gobierno.

- Que a pesar de las irregularidades constitucionales que afectaban al proyecto de la Ley Federal de Seguridad Privada, y que inciden especialmente en la autonomía de las entidades federativas, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos no ejerció su facultad de veto bajo el argumento de que hizo prevalecer la "nobleza" del proyecto sobre los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con ello vulneró los artículos 16 y 133 constitucionales.

2. INFORME RENDIDO POR LAS AUTORIDADES DEMANDADAS

Los representantes del Senado de la República, de la Cámara de Diputados y del titular del Ejecutivo Federal, en sus respuestas a la controversia constitucional interpuesta por la Asamblea del Distrito Federal manifestaron, resumidamente, lo siguiente:

a) *Sobre los presupuestos procesales*

El representante de la Cámara de Senadores invocó como causal de improcedencia la falta de interés jurídico de la parte actora al considerar que la expedición de la Ley Federal de Seguridad Privada no le causa perjuicio alguno, puesto que no restringe la facultad de la Asamblea Legislativa local para legislar sobre la materia.

El representante legal de la Cámara de Diputados solicitó que la demanda se tuviera por no interpuesta, ya que el secretario de la Comisión de Gobierno carecía de legitimación para representar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por no haber acreditado la ausencia del presidente de esa Comisión, condición necesaria para ejercer esa representación.

b) *Sobre los conceptos de invalidez*

Los representantes de las autoridades demandadas coincidieron en que el Congreso de la Unión no había vulnerado el artículo 16 constitucional, pues su competencia legislativa está integrada por el conjunto de facultades otorgadas en la Constitución Federal, y esgrimieron entre otras las siguientes razones:

- El Congreso de la Unión fundamentó la expedición de la Ley Federal de Seguridad Privada en los artículos 21, 73, fracciones XXIII, XXIX y XXX, de la Constitución Federal y es falso que la haya fundamentado en leyes secundarias.

- La facultad concedida al Congreso General por el artículo 73, fracción XXIII, constitucional para legislar en el

ámbito federal en materia de seguridad pública debía extenderse para los servicios de seguridad privada, debido a que los particulares prestadores de estos últimos servicios están obligados a colaborar con las autoridades y las instituciones de seguridad pública.

- De acuerdo al artículo 21 constitucional, el Poder Legislativo Federal tiene facultades para legislar sobre todos los elementos vinculados a la coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad ciudadana en el ámbito federal.

- El Congreso de la Unión tiene una doble naturaleza, ya que actúa como legislador local del Distrito Federal y como Legislatura Federal. En el primer supuesto no podrá legislar en materia de seguridad privada para el Distrito Federal, ya que conforme al artículo 122 constitucional, esa facultad es exclusiva de la Asamblea Legislativa. Pero conserva sus facultades como Congreso Nacional, y en ejercicio de ellas expidió la Ley Federal de Seguridad Privada.

- Es falso que el Congreso de la Unión, antes de expedir la Ley Federal de Seguridad Privada, debió previamente haber celebrado convenio con base en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que el propósito de esta ley no es hacer valer o salvaguardar una facultad inherente a un órgano legislativo.

- La Ley Federal de Seguridad Privada que expida el Congreso de la Unión será de aplicación federal, y la Ley de Seguridad Privada que expida la Asamblea Legislativa, será

de aplicación local. Así que las diferencias y contradicciones que pudiesen existir entre ambas sólo podrían ser aparentes, dado que el ámbito de vigencia espacial de cada una es diferente.

- La reforma al artículo 122 constitucional no derogó para el Distrito Federal la vigencia de los artículos 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que por mandato constitucional, para la derogación de una ley, debe seguirse el mismo procedimiento para derogar estas disposiciones, lo que aquí no se hizo ni expresa ni implícitamente, por no ser oponibles a dicha reforma.

- Existen materias sobre las que los tres niveles de gobierno comparten "facultades concurrentes", lo cual implica la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de una ley marco que determine la forma en que concurrirán las competencias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; en este caso expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para normar las facultades que cada uno de ellos tiene en el tema de la seguridad pública y privada.

3. INFORME RENDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El secretario de Gobierno del Distrito Federal en ausencia del jefe de Gobierno, en su carácter de tercero interesado, expresó lo siguiente:

- Que debía declararse la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada, por haber sido emitida por el Congreso General sin contar con facultad constitucional para ello, y que tampoco servía de fundamento un ordenamiento secundario o un reglamento.

- Que la expresión "seguridad" o "seguridad pública", consignada en un precepto constitucional, no es factor suficiente para otorgar competencia en favor de un órgano específico.

- Que una ley de coordinación no podía, por sí misma, disponer la modificación de las competencias constitucionales a los que está destinada a coordinar.

- Que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Federal de Seguridad Privada, transgredió los artículos 21 y 122 constitucionales, al estar dicha materia expresamente reservada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- Que el Distrito Federal no ha celebrado ningún convenio general o específico alguno con la Federación en materia de servicios de seguridad privada, de acuerdo a lo previsto en los artículos 4o. y 5o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para las materias o acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia.

4. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reconoció competente para resolver la citada con-

troversia constitucional, en virtud de que en ella se planteaba un conflicto entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

Después de verificar el cumplimiento de los términos previstos en la ley, también determinó que la presentación de la controversia constitucional había sido oportuna.

Asimismo, reconoció la legitimación del secretario de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, para promover esta controversia, en ausencia del presidente de dicha comisión, cargo que acreditó con copia certificada de la designación hecha por la Comisión de Gobierno de dicho órgano legislativo.

Por otra parte, respecto a la causal de improcedencia invocada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, bajo el argumento de que el secretario de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carecía de legitimación, en virtud de que no había demostrado que el presidente de tal comisión se hubiere encontrado ausente para suplirlo en el ejercicio de dicha representación, el Tribunal en Pleno la decretó infundada bajo el razonamiento de que en el expediente se encontraba una copia certificada del oficio mediante el cual el presidente de la comisión citada presentó su renuncia a dicho cargo, y no se había aportado prueba alguna en el sentido de que al momento de promoverse la presente controversia, el nuevo presidente ya estuviere fungiendo en su cargo.[27]

[27] Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRAC-

Este Alto Tribunal, después de verificar los documentos de cada uno de los representantes de las autoridades demandadas que los acreditaban como tales, declaró que de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal estaban legitimados para comparecer en el presente asunto, por ser ellas las obligadas por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resultara fundada.

Asimismo, expresó que la materia de esta controversia era determinar si el Congreso de la Unión es competente o no para legislar en materia de seguridad privada, por tanto resulta ser una cuestión ligada al estudio de la constitucionalidad de la ley impugnada.[28]

Con base en el argumento anterior, desestimó la causal de improcedencia aducida por la Cámara de Senadores, consistente en la falta de interés jurídico de la parte actora, pues la expedición de la Ley Federal de Seguridad Privada no le causa perjuicio alguno al no restringir, ni mucho menos cancelar, la facultad de la Asamblea Legislativa a legislar sobre la materia.

El Alto Tribunal, antes de abordar la titularidad de la competencia para legislar en materia de seguridad privada, bosquejó el sistema de competencias que existe entre la Federación y el Distrito Federal.

CIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE."; IUS: 183319.

[28] Resulta aplicable el criterio contenido en la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."; IUS: 193266.

a) *La distribución de competencias en el sistema federal mexicano*

El sistema federal que nos rige actualmente deriva del modelo previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; las características principales del citado orden son las siguientes:

- Una estricta división y separación vertical de los poderes públicos entre la Unión y los Estados.

- La atribución, en exclusiva, de las competencias legislativas a la Unión o a los Estados, con el complemento de ciertas cláusulas de atribución específica o de prohibición de competencia de estos últimos.

- No existen formas de concurrencia de competencias legislativas entre la Unión y los Estados.

- Cada instancia ejecuta su propia legislación.

- Opera una nítida división entre las jurisdicciones federal y estatal.

El sistema federal en nuestro país se estableció por primera vez en el Acta Constitutiva de 1824; fue en este documento en donde se señaló textualmente: "Artículo 5o. La nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal".

En dicha Acta, si bien se enumeraban las facultades correspondientes a la Federación, no se incluía una disposición

expresa sobre la distribución de competencias. En consecuencia y el primer antecedente directo del federalismo dual se encuentra en el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de agosto de 1842, que a la letra disponía:

> Artículo 80. Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los Departamentos.

Esta fórmula se repitió en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 2 de noviembre de 1842.

En el voto particular del jurista Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, de 5 de abril del mismo año, se contempló un sistema rígido de distribución de competencias, que eventualmente sería previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas en sus artículos 20 y 21:

> Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.
>
> Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Finalmente, en la Constitución de 1857 se estableció de manera clara la distribución de competencias, al señalar el ar-

tículo 117 que[29] "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

En consecuencia, nuestro sistema constitucional vigente sigue conservando esta forma de definir y separar competencias; así, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

En sentido inverso se presenta la distribución de competencias respecto al Distrito Federal, ya que las facultades tasadas pertenecen a la Asamblea Legislativa y las residuales a la Federación, de conformidad con el artículo 122, apartado A, inciso I, de la Norma Fundamental, la cual señala:

> Artículo 122 ...
>
> A. Corresponde al Congreso de la Unión:
>
> I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

La división de competencias que se establece entre los gobiernos federal, estatal y municipal, otorga a cada uno de ellos plena independencia respecto al ejercicio de sus facultades, las cuales se encuentran delimitadas dentro de su esfera

[29] Cabe recordar que en esta misma Constitución se permitió cierta coexistencia en cuanto a la facultad de legislar sobre vías de comunicación, al señalar: "Artículo 72. El Congreso tiene facultad:... "XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos".

de atribuciones. Cada nivel de gobierno ostenta un poder originario, fundamentado directamente en la Constitución General y por ello no mantienen entre sí alguna relación de supra o subordinación, sino estrictamente de igualdad y yuxtaposición.[30]

No obstante lo anterior, la complejidad que existe en el campo de la administración en las sociedades modernas ha alentado a superar la concepción del federalismo como un sistema tajante y definitivo de distribución de competencias, y ha aceptado que en determinados asuntos, con el fin de alcanzar objetivos de común interés, se requiera de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno; ello ha dado lugar a un concepto dinámico llamado "federalismo cooperativo", en el cual, sin alterar el componente esencial e irreductible del federalismo, las líneas divisorias entre las actividades de la Unión y de las entidades federativas sean móviles y flexibles.

En consonancia con lo anterior, se ha establecido constitucionalmente, y reconocido jurisprudencialmente, las llamadas "facultades concurrentes", como las que se ejercen simultáneamente por los diferentes órdenes de gobierno, a través de una ley del Congreso de la Unión, llamada ley general. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en materias como la educativa, de menores infractores, equilibrio ecológico y protección al ambiente, entre otras.

En opinión del Tribunal en Pleno, estas leyes generales, también llamadas leyes marco, al distribuir las competencias

[30] Ver tesis de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES" publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1042, tesis P./J. 142/2001; IUS: 197982.

entre la Federación y los Estados, otorgan las bases para el desarrollo de los ordenamientos locales correlativos, desconstitucionalizando la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, de tal forma que dejan la función de reparto de competencias en el Congreso Federal.[31]

Así, la Constitución Federal no atribuye de forma expresa competencias en las materias concurrentes, sino que remite para ello a otras leyes federales. Por tanto, habría que concluir que la constitucionalidad de una ley federal o local en estas materias, dependerá tanto de la Constitución como de la ley marco.

En consecuencia, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también por la contravención a las normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.[32]

b) *La distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal*

El Máximo Tribunal señaló que el régimen de competencias bajo el esquema de cooperación que rige entre la Federación y los Estados fue introducido al régimen normativo consti-

[31] Al respecto puede citarse la tesis P. VII/2007 de este en Tribunal en Pleno de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", *ibid.*, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5; IUS: 172739.

[32] Al respecto es aplicable la tesis P. VIII/2007 de este Tribunal en Pleno, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", *ibid.*, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6; IUS: 172667.

tucional del Distrito Federal con la reforma del 25 de octubre de 1993, en la cual le dio la calidad de entidad federativa y le brindó a la entonces Asamblea de Representantes las facultades para legislar en materias como: asentamientos humanos, protección al ambiente, salud y educación, que estaban previstas en la propia Constitución como concurrentes.[33] A este régimen se incorporó la seguridad pública, por la reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales de 31 de diciembre de 2004, de texto siguiente:

> Artículo 21. ... 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.
>
> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
>
> ...
>
> XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso,

[33] Así se estableció en el artículo 122, fracción IV, inciso G, en relación con lo previsto en los artículos 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, 3o., fracción VIII, y 4o., tercer párrafo, todos de la Constitución Federal.

> selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Conforme a los preceptos transcritos, la forma de configurar la distribución competencial entre la Federación y el Distrito Federal atiende simultáneamente a dos criterios: el primero, a una división vertical, que establece la facultad de legislar por el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, y el segundo, a un criterio cooperativo, que establece un reparto de competencias en atención a la distribución que haga una ley del Congreso de la Unión.

El Alto Tribunal expresó que para determinar si una materia es competencia de la Federación o del Distrito Federal, debía estarse a los siguientes parámetros:

> - En las materias constitucionalmente concurrentes debe atenderse a lo dispuesto en la ley marco respectiva; si en ésta se concede la facultad de legislar al Distrito Federal, debe acudirse a la Constitución para determinar cuál de los dos órganos legislativos de esta entidad federativa es el competente para actualizar esa facultad.
>
> - En las materias constitucionalmente no concurrentes debe verificarse si éstas se encuentran expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa; en caso afirmativo, esta última podrá legislar, de lo contrario, el Congreso de la Unión lo hará en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal.

A juicio del Tribunal en Pleno, esta distinción adquiere relevancia en el asunto analizado, pues en él se plantea un conflicto entre estos criterios de distribución competencial. Por una parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal señaló que debía estarse al criterio tradicional, de acuerdo con el cual ella tiene la facultad expresa para legislar en materia de seguridad privada. Por la otra, los Poderes Federales demandados indicaron que se debía acudir al criterio cooperativo, en tanto la competencia concurrente sobre la seguridad pública incluía a la seguridad privada.

Con base en lo anterior se procedió a determinar, en primer lugar, si la seguridad es una materia concurrente; después, si la seguridad pública mencionada en el artículo 21 constitucional incluye a la seguridad privada, para posteriormente definir el sentido y alcances de la facultad legislativa consagrada en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal, que establece como facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

i. La seguridad como materia concurrente

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y que éstos se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En tanto existe la obligación de coordinar los esfuerzos de todas las instancias de gobierno en la consecución del fin común de combate a la delincuencia, el Alto Tribunal concluyó

que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo, pues tiende a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio.

En la exposición de motivos de la citada reforma constitucional, se dijo que ésta forma parte de un conjunto de acciones dirigidas a fortalecer el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial de los mexicanos, con el objetivo último de fortalecer el equilibrio de poderes y el Estado de derecho. Para ello, planteó las bases para conformar un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que todos los cuerpos de seguridad pública deben organizarse bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia; de ahí la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los Municipios para coordinarse en esta materia y garantizar una política coherente en ella.

En ese documento se expresó también que el Estado mexicano sólo podía hacerle frente a la moderna delincuencia a través de una estrategia articulada entre los tres niveles de gobierno, que aumentara su capacidad de respuesta, los cuales participarían con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización del deber común de garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Del análisis del texto constitucional y de la referida exposición de motivos que dio lugar a la reforma de 2004, el Alto Tribunal determinó que la Constitución Federal, en materia de seguridad pública, contempla un federalismo cooperativo, pues prevé la coordinación de las atribuciones compartidas

entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, a través de una ley, en términos del último párrafo del artículo 21 y del artículo 73, fracción XXIII, que dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública, al señalar:

> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
>
> ...
>
> XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

El Tribunal en Pleno concluyó que la materia de seguridad pública se inscribe en el federalismo cooperativo, por lo que la coordinación que establece la ley emitida al efecto por el Congreso de la Unión, no puede limitarse a las autoridades policiales o administrativas, sino que también incluye a las autoridades legislativas.

De esta forma, los artículos 21 y 73, fracción XXII, constitucionales contemplan una facultad legislativa en materia de seguridad pública concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos deben sujetarse a la distribución competencial que establece la ley marco o ley general que al efecto expidiera el Congreso de la Unión.

ii. La seguridad a que se refiere el artículo 21 constitucional incluye a la seguridad privada

La seguridad pública es toda actividad dirigida a la protección de las personas y de sus bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano. Está compuesta por un conjunto de acciones distintas por su naturaleza y contenido, entre las que se encuentran, sin lugar a dudas, las realizadas por las instituciones policiales, pero éstas no son las únicas que la conforman, ya que existen diversos aspectos y otras funciones realizadas por diferentes órganos y autoridades administrativas que también forman parte de ella. De ahí que la normativa que la rige no puede dirigirse únicamente a los cuerpos de policía.

Al Estado le corresponde la función pública de brindar seguridad a sus habitantes y garantizar su prestación regular, continua y eficiente; por ello, esta actividad se encuentra sometida al régimen jurídico fijado por la ley, lo cual incluye la posibilidad de que dicho servicio sea prestado en forma directa o indirecta, es decir, por las mismas autoridades públicas o por los particulares, reservándose las primeras la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación por parte de las segundas.

Por tanto, las empresas de seguridad privada también forman parte del sistema de seguridad pública, como coadyuvantes del Estado, sin subsumirse en sus funciones y sin que esta idea de colaboración signifique la privatización de la titularidad o del ejercicio de la gestión pública en el campo de la seguridad.

Por otra parte, el Alto Tribunal precisó que no existe un concepto constitucional de seguridad privada, ya que el artículo 122 de la Norma Fundamental, al referirse a las competencias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, le confiere la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, con lo cual no distingue entre una actividad de seguridad pública y otra de seguridad privada; solamente lo hace entre los sujetos prestadores de ese servicio.

Al establecer lo anterior, el artículo mencionado califica a la seguridad como un servicio, y lo mismo hace al mencionar dentro de las facultades del jefe de Gobierno, la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Del análisis anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que seguridad pública y privada son dos expresiones que conllevan a una misma actividad; que la seguridad física de todos los habitantes es una función que el Estado realiza a través de un sistema de cooperación entre los tres órdenes de gobierno. Que en el ámbito público, toda seguridad es un asunto público, como lo define el artículo 21 constitucional, porque nadie puede ejercer violencia por propia mano para reclamar ni defender su derecho.

Aun cuando el artículo 10 de la Carta Federal consagra como garantía individual el derecho de los habitantes de la República para poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, este derecho de autoprotección no puede ejercerse en el medio público. De ahí que no exista una

materia llamada seguridad privada, que permita generar un derecho de autodefensa más allá del domicilio y prestado por empresas como cualquier servicio mercantil.

El artículo 122 constitucional reconoce la posibilidad de que el sector privado participe en estas actividades, lo cual no excluye que la Federación regule la participación de las empresas en caso de que éstas presten servicios de seguridad en el ámbito que le corresponde, al igual que lo hacen las entidades federativas.

De lo hasta aquí expuesto, el Alto Tribunal infirió que los servicios de seguridad pueden ser prestados por órganos públicos, pero también por particulares de acuerdo con lo indicado en la ley. Estos servicios sólo pueden ser constitucionales si son entendidos como parte de la seguridad pública prevista en el artículo 21 constitucional, es decir, como una más de las actividades que deben ser objeto de coordinación entre la Federación y las entidades estatales.

Asimismo, quedaba claro que el Estado, al otorgar los permisos correspondientes, sigue siendo responsable de la supervisión y desempeño de esas empresas, ya que la función de la seguridad constituye definitivamente un asunto de Estado y no de particulares.[34]

[34] Al respecto, se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de cuatro votos el amparo en revisión 720/2003, de donde derivó la tesis 2a. CV/2003, con rubro: "SEGURIDAD PRIVADA. LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, Y 103, 105 Y 107 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, AL PREVER EL CONTROL Y REGULACIÓN DE QUIENES PRESTAN ESE SERVICIO, NO TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 21 Y 73, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; IUS: 183201.

El Máximo Tribunal concluyó que la seguridad privada debe entenderse como una materia sobre la que el Distrito Federal y la Federación tienen facultades concurrentes a partir de un criterio cooperativo; por tanto, corresponde al Congreso de la Unión dictar una ley marco que distribuya esas competencias.

Si bien el artículo 122 constitucional establece expresamente que le corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, esta competencia debe considerarse relativa y entenderse como una atribución dentro del ámbito competencial que establezca la ley marco que al efecto expida el Poder Legislativo Federal, en este caso la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, expedida en 1995, la cual, de acuerdo a su artículo 1o., tiene por objeto establecer las bases sobre las que habrán que llevarse a cabo las acciones coordinadas entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En esa ley marco, se distribuyeron las competencias entre la Federación y las entidades federativas y en su título cuarto se ocupó de la seguridad privada, específicamente en su artículo 52 que dispone:

> 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 autoriza-

> ción 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.

La norma, al establecer los casos en que será competente la autoridad administrativa federal para otorgar autorización a los particulares que deseen prestar servicios de seguridad privada y los casos en que será competente la autoridad local para el mismo efecto, lo que hace es distribuir implícitamente competencias, para quedar de la siguiente forma:

- La Federación, a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, se encargará de autorizar los servicios de seguridad que se presten en dos o más entidades federativas.

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

Ahora bien, esta distribución no debe interpretarse como una excluyente competencial, o sea que no significa que los particulares deban acudir a una u otra autoridad, de acuerdo al número de Estados en que deseen prestar sus servicios, sino que aquellos que deseen prestarlos en dos o más enti-

dades federativas, además de obtener la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, deberán obtener otra de la autoridad administrativa de cada una de las entidades involucradas, lo que hace necesario establecer convenios para evitar la multiplicación de las obligaciones; esto se refuerza en el artículo 7o. de la Ley Federal de Seguridad Privada que establece:

> La secretaría, con la intervención que corresponda al Sistema Nacional de Seguridad Pública, podrá suscribir convenios o acuerdos con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, con el objeto de establecer lineamientos, acuerdos y mecanismos relacionados con los servicios de seguridad privada, que faciliten:
>
> ...
>
> V. La homologación de los criterios, requisitos, obligaciones y sanciones en esta materia, respetando la distribución de competencias que prevé la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre la Federación y las entidades federativas, con el fin de garantizar que los servicios de seguridad privada se realicen en las mejores condiciones de eficiencia y certeza en beneficio del prestatario, evitando que el prestador de servicios multiplique sus obligaciones al desarrollar sus actividades en dos o más entidades federativas.

Por otra parte, el objeto de la Ley Federal de Seguridad Privada impugnada se señala en su artículo 1o., que a la letra dice:

> La presente ley tiene por objeto regular la prestación de servicios de seguridad privada, cuando estos se presten en dos o más entidades federativas, en las modalidades pre-

> vistas en esta ley y su reglamento, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.
>
> Los servicios de seguridad privada que se presten sólo dentro del territorio de una entidad federativa, estarán regulados como lo establezcan las leyes locales correspondientes.

El Alto Tribunal determinó que de las normas transcritas se desprende que la distribución de competencias es realizada por una ley general, en este caso la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y que la Ley Federal de Seguridad Privada impugnada reglamenta únicamente la competencia concedida a la Federación para regular y supervisar los servicios de seguridad privada que se presten en más de un Estado.

c) *Resolución del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia sobre los conceptos de invalidez aducidos por la Asamblea Legislativa*

i. El Congreso de la Unión es competente para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada

El Alto Tribunal rechazó el argumento esgrimido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el sentido de que el Congreso de la Unión carece de competencia para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada, pues lo había hecho con base en una facultad otorgada al Poder Ejecutivo Federal en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Federal, y con ello había transgredido el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal.

El Tribunal precisó que el Congreso de la Unión, al expedir la referida Ley General, había ejercido su facultad de emitir una ley que estableciera una distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad privada, y consideró que el hecho de que esta ley haya otorgado la facultad de autorizar los servicios de seguridad privada, cuando éstos se presten en más de una entidad federativa, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, esto es, al Poder Ejecutivo Federal, no impide que el Congreso legislase en la materia.

Lo anterior, con base en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, que dice:

> El Congreso tiene facultad:
>
> ...
>
> XXX. Para expedir todas la leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

La citada norma faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que fueren necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión. Sobre la misma, el Alto Tribunal expresó que su texto debía interpretarse de manera amplia, como una facultad para reglamentar las atribuciones que una ley marco haya otor-

gado a los Poderes Federales y precisó que en este caso, la Ley Federal de Seguridad Privada se emitió para reglamentar una facultad que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, confiere a la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Con base en los argumentos anteriores, el Tribunal en Pleno concluyó que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Federal de Seguridad Privada no invadió la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Federal, ni trasgredió el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal por lo que consideró infundado el concepto de invalidez en este aspecto.

ii. El Congreso de la Unión tiene facultades constitucionales para legislar en materia de prestación de servicios de seguridad privada, derivadas de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal

El Alto Tribunal declaró infundado lo aducido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el sentido de que los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, no otorgan al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de servicios de seguridad privada, y que en cambio sí lo hace a su favor el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i) constitucional.

Reiteró asimismo, que la seguridad privada se encuentra contenida en el ámbito de la seguridad pública, como un mecanismo auxiliar del Estado en su finalidad social de preservar el orden público y la protección de los derechos de los habitantes del país; que debe entenderse como una materia concu-

rrente entre el Distrito Federal y la Federación, en la cual, el reparto de competencias debía hacerse en una ley marco expedida por el Congreso de la Unión.

Agregó que la facultad expresamente concedida en el artículo 122 constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, si bien excluye la intervención del Congreso de la Unión como órgano legislativo del Distrito Federal, no lo hace como órgano federal, ya que la norma citada debe entenderse como la atribución de legislar en esa materia dentro del ámbito competencial establecido en una ley marco expedida al efecto por el Poder Legislativo Federal.

Finalmente, en cuanto al argumento de que el Congreso demandado intentó adicionalmente fundar la expedición de la ley impugnada en diversas disposiciones secundarias, y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la que otorga la competencia de las autoridades de cualquiera de los niveles de gobierno, el Alto Tribunal recordó que en el caso de las materias concurrentes, la facultad para reglamentar determinada atribución del Poder Ejecutivo no deviene del texto constitucional, sino de una ley marco expedida por el Congreso de la Unión.

En este tenor, el Alto Tribunal concluyó que el hecho de que la Ley Federal de Seguridad Privada se expidiera con fundamento en una norma secundaria y no en una atribución constitucional expresa, no vulnera los artículos 16 y 133 constitucionales por tratarse de la seguridad privada, la cual es una materia concurrente.

d) *La competencia para legislar en materia de seguridad privada no fue modificada por una ley del Congreso de la Unión*

El Alto Tribunal resolvió que era infundado el concepto de invalidez argumentado por la Asamblea Legislativa sobre que la atribución del Congreso General para establecer las bases de coordinación entre las autoridades federales y las locales en materia de seguridad pública, no le concedía la facultad de legislar en materia de seguridad privada, pues la "coordinación" no significa que pudiera crear, modificar, subordinar entre sí o suprimir las competencias preexistentes, porque eso le corresponde a la Constitución Federal.

Reiteró que en nuestro país, el brindar seguridad a los habitantes constituye un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado, a quien además le corresponde garantizar su prestación regular, continua y eficiente, de acuerdo a lo fijado en la ley, la cual incluye la posibilidad de que dicho servicio sea prestado por el Estado en forma directa o indirecta, es decir, por las autoridades públicas o por los particulares, reservándose a las primeras la competencia para regular, controlar, inspeccionar y vigilar su adecuada prestación por parte de las empresas privadas.

Además, a juicio del Tribunal en Pleno, la Ley Federal de Seguridad Privada no modifica la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de seguridad privada, pues ésta conserva tal atribución. En ella únicamente se establecen las normas que deberán cumplir los prestadores de servicios de seguridad privada que desarrollen sus actividades en dos o más entidades federativas,

quienes deberían cumplir tanto con los requisitos marcados en la Ley Federal impugnada como con las obligaciones locales.

De acuerdo a los argumentos anteriores, el Alto Tribunal expresó que la competencia para legislar en materia de seguridad privada no había sido modificada mediante una ley del Congreso de la Unión, sino que esa materia se entiende incluida en la facultad que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, por lo que la legislación ordinaria únicamente desarrolló la atribución constitucional.

e) ***La prestación de servicios de seguridad privada es una materia concurrente entre el Distrito Federal y la Federación, de conformidad con el artículo 21 constitucional***

El Alto Tribunal rechazó el argumento esgrimido por la parte actora como otro concepto de invalidez, en el sentido que el Congreso General había desbordado su competencia al expedir la Ley Federal de Seguridad Privada e incursionado de manera ilícita en la del Distrito Federal, porque dicha materia está conferida expresamente a la Asamblea Legislativa en la Constitución Federal.

Reiteró que el reparto de competencias entre la Federación y el Distrito Federal, además de atender a un criterio de división vertical, que establece la facultad de legislar al Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, coexiste con un criterio cooperativo entre ambos niveles de gobierno, tratándose de facultades concu-

rrentes que son ejercidas simultáneamente por ellas conforme a la disposición constitucional, y son distribuidas a través de una ley del Congreso de la Unión llamada ley general.

El Alto Tribunal declaró que, conforme al artículo 21 constitucional, la seguridad es una materia concurrente entre la Federación y el Distrito Federal, por lo cual resultaba infundado el argumento de la actora en el sentido de que esa materia se encuentra sustraída del ámbito de competencia federal y conferida expresamente a la Asamblea Legislativa, por lo que la facultad concedida expresamente a esta última en el artículo 122 constitucional, debía considerarse como una competencia relativa para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas y entenderse como la facultad de legislar en el ámbito de su competencia sobre esa materia.

f) *No existe falta de razonabilidad en el criterio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal previsto en la Ley Federal de Seguridad Privada*

Por otra parte, el Alto Tribunal rechazó también que el criterio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal previsto en la Ley Federal de Seguridad Privada, no fuera razonable, porque en este ordenamiento no se realizó tal distribución, sino sólo se reglamenta lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual no fue rebatida en esta controversia constitucional, aun cuando se había tenido la oportunidad de hacerlo a partir de la ley impugnada.

g) *La reforma constitucional de 1996 no derogó lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

El Tribunal en Pleno rechazó el argumento de la parte actora sobre que la referida ley general —la cual otorga a la Secretaría de Seguridad Pública Federal la facultad para otorgar autorizaciones a los prestadores de servicios de seguridad privada que comprendan dos o más entidades federativas, y que inició su vigencia el día 12 de diciembre de 1995—, había sido derogada por la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996 que estableció la configuración actual del Distrito Federal, y confirió a la Asamblea Legislativa competencia para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

Tal posición de la Suprema Corte parte del argumento de que desde la reforma a la Constitución Federal, publicada el 31 de diciembre de 1994, ésta dispuso que la seguridad pública es una materia concurrente entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y recordó que la distribución competencial dual entre la primera y esta última es sobre aquellas facultades expresamente mencionadas en la Constitución para el Distrito Federal por lo que de no haberse conferido la competencia de su Asamblea Legislativa para legislar en materia de seguridad privada, ésta se hubiera entendido como facultad del Congreso de la Unión, en su calidad de órgano legislativo de dicho territorio.

Esto mismo sucede con los Estados, quienes tienen la facultad de legislar en materia de seguridad privada en tanto la Federación no la tiene reservada constitucionalmente para

sí, de donde deriva que pueden legislar, en el ámbito de su competencia, en materia de seguridad privada.

Por todo lo anterior, el Máximo Tribunal concluyó que la seguridad privada, a pesar de la reforma de 1996, sigue siendo materia concurrente entre la Federación y el Distrito Federal y, por tanto, esa reforma no había derogado el artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además señaló que de una interpretación armónica del artículo 122 constitucional, en relación con el artículo 52 de la referida ley general, conduce a afirmar que la Asamblea Legislativa puede legislar respecto de los servicios de seguridad prestados por los particulares en el territorio del Distrito Federal y determinar qué órgano administrativo de esta entidad federativa autorizaría la prestación de esos servicios.

h) *Es posible la coordinación entre la Ley Federal de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal*

Respecto al argumento esgrimido por la actora sobre que algunas disposiciones de la Ley Federal de Seguridad Pública contradicen lo señalado en la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal, lo que impide la coordinación exigida constitucionalmente, el Tribunal en Pleno expresó que existen dos ámbitos de competencia en materia de seguridad privada, uno local y otro federal, determinados por una ley marco, en los que cada uno de los órganos legislativos facultados para reglamentar lo establecido en esa ley tiene una amplia libertad y discrecionalidad, únicamente limitados por la Constitución y por la ley general de la materia.

De tal manera que, a excepción de las disposiciones comunes que exigen ser reguladas uniformemente, y dentro de su respectivo ámbito de competencias, en esta materia cada órgano legislativo puede regular las autorizaciones para prestar servicios de seguridad privada de la forma que considere mejor y la distinta forma de hacerlo no puede producir, por sí misma, la inconstitucionalidad de una de esas normas, pues ambas comparten la misma jerarquía y están destinadas a regular distintos ámbitos de competencia.

Así pues, las diferencias entre la legislación federal y local en materia de seguridad privada, lejos de producir la inconstitucionalidad de alguna de ellas, constituyen una muestra del pluralismo político y la diversidad que sustenta nuestra democracia, así como la necesidad de que la legislación responda a las realidades locales.

i) *El veto presidencial previsto en el artículo 72 constitucional es una atribución facultativa*

La Asamblea Legislativa adujo que a pesar de las irregularidades constitucionales que afectan, a su juicio, al proyecto de la Ley Federal de Seguridad Privada, y que inciden especialmente en la autonomía de las entidades federativas, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos no había ejercido la facultad de hacerle observaciones a que se refiere el artículo 72 constitucional, que a la letra dice:

> Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

> A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su Origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
>
> B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
>
> C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La figura prevista en la norma transcrita, conocida bajo el nombre genérico de "veto", es la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión; en caso de hacerlas, los efectos que se producen son los de suspender temporalmente la vigencia del acto legislativo y obligar a las Cámaras a la conformación de una mayoría calificada para su superación.

El Alto Tribunal señaló que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece el veto como una obligación del Presidente de la República, sino que constituye

una atribución de ejercicio facultativo de poder con el fin de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en consideración en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo.

Sostener lo contrario, esto es, que el veto es una obligación constitucional del presidente de la República, supondría que en la práctica las leyes tendrían que ser aprobadas por una mayoría calificada, que no exige la Constitución. Además, tornaría inoperante el plazo preclusivo para hacer valer el veto de diez días útiles que establece la propia Carta Federal, pues no podría interpretarse afirmativamente el silencio del Poder Ejecutivo respecto de una ley.

A juicio del Tribunal en Pleno, el hecho de que una ley no haya sido vetada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, no la invalida pues no existe la obligación de ejercer esta atribución, aun cuando la norma aprobada presentara vicios de inconstitucionalidad.

5. SENTIDO Y VOTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Al no haber procedido los argumentos hechos valer por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la sesión de 10 de marzo de 2008, y por mayoría de seis votos, el Tribunal en Pleno reconoció la validez de la Ley Federal de Seguridad Privada, siendo disidentes en este asunto los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández.

IV. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006, PROMOVIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL CUAL SE ADHIEREN LAS MINISTRAS MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

En sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el diez de marzo de dos mil ocho se resolvió, por mayoría de seis votos, la Controversia Constitucional 132/2006, promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como contra el Poder Ejecutivo Federal.[1] En ese asunto el Tribunal Pleno estaba llamado a realizar un estudio de la constitucionalidad de la Ley Federal de Seguridad Privada analizada a la luz del sistema de asignación de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, determinar la titularidad de la facultad para legislar en materia de seguridad privada en determinados supuestos. Los

[1] Los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto. El Ministro Franco González Salas votó en contra del proyecto y formuló voto particular.

Ministros que integraron la mayoría declararon procedente pero infundada la controversia constitucional en razón de que la Ley Federal de Seguridad Privada fue emitida respetando los ámbitos de competencia constitucionalmente asignados.

Disentimos de lo resuelto por los Ministros que conformaron la mayoría al considerar que el Congreso de la Unión carece de facultades para emitir legislación en materia de seguridad privada —en aquellos casos en los que el servicio se preste en dos o más entidades federativas— ya que ésta es una materia de competencia exclusiva del Distrito Federal, por determinación expresa del artículo 122 constitucional,[2] y residual para las entidades federativas en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.[3] Por las razones que se expondrán en un apartado posterior es que consideramos que al tratarse —la seguridad privada— de una facultad expresamente asignada por el texto constitucional al orden jurídico del Distrito Federal, a través de la Asamblea Legislativa, lo pro-

---

[2] Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

[…]

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

[…]

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

[…]

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[…]

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;

[…]

[3] Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

cedente era declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada ya que el órgano que la emitió carecía de facultades para hacerlo.

I. ANTECEDENTES

La Ley Federal de Seguridad Privada fue aprobada por la Cámara de Senadores como cámara de origen y a continuación fue turnada a la Cámara de Diputados como revisora, donde se realizaron observaciones al texto enviado por la Cámara de Senadores. Posteriormente la Cámara de Senadores aprobó las observaciones formuladas por la Cámara de Diputados y envió la Ley para la promulgación por parte del Poder Ejecutivo Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovió controversia constitucional alegando la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Seguridad Privada. La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez: primero, que el Congreso de la Unión no tiene competencia constitucional para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada por lo que ésta carece de la adecuada fundamentación, lo que contraviene el artículo 16 constitucional; segundo, que si bien el Congreso de la Unión tiene facultades para emitir legislación sobre las bases de coordinación entre las autoridades federales y locales en materia de seguridad pública, no es posible derivar de ese punto la existencia de la facultad de regular la prestación de los servicios de seguridad privada ya que ésta es competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; tercero, la ley impugnada fue emitida en violación del artículo 122 de la Constitución ya que el Congreso de la Unión invadió la competencia de la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal; cuarto, La Ley Federal de Seguridad Privada altera la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y, quinto, ante los vicios que padece la Ley Federal de Seguridad Privada el Poder Ejecutivo Federal debió haber realizado observaciones y al no hacerlas violentó la Constitución.

II. RAZONES DE LA MAYORÍA

Los Ministros que conformaron la mayoría consideraron infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esencialmente en la sentencia se sostiene que el Congreso de la Unión sí tiene facultades para legislar sobre seguridad privada en aquellos casos en los que el servicio se preste en dos o más entidades federativas.

La sentencia inicia su argumentación con una descripción de la evolución histórica del sistema federal mexicano. Comienza señalando que el sistema mexicano se basó originalmente en el modelo de Estados Unidos de América y posteriormente hace referencia a las características principales de los diferentes documentos constitucionales mexicanos del siglo XIX. Después de estudiar los documentos constitucionales citados, la sentencia afirma la existencia en México de un sistema federal en el que las facultades son divididas entre las entidades federativas y la Federación.

Posteriormente la sentencia estudia el sistema de división de competencias establecido en la Constitución vigente. Inicia desde la premisa de que el federalismo mexicano opera de acuerdo con el modelo de federalismo cooperativo, justificando dicha afirmación en el hecho de que las condiciones

actuales requieren que las materias objeto del interés estatal sean reguladas uniformemente a nivel nacional. De acuerdo con la sentencia, el sistema federal establecido en la Constitución Federal debe entenderse desde la óptica del federalismo cooperativo por lo que las esferas competenciales tienen límites móviles y flexibles y no rígidos como en otros sistemas.

A continuación la sentencia inicia el estudio de los artículos constitucionales en los que se aborda el tema de la seguridad para determinar la distribución de competencias que en esta materia realiza la Constitución Federal. Para lograr lo anterior, la sentencia realiza un estudio de tres pasos. En primer lugar estudia los artículos 21[4] y 73, fracción XXIII[5], constitucionales y arriba a la conclusión de que ambos contemplan una facultad concurrente en materia de seguridad entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos ellos deben sujetarse a una ley marco emitida por el Congreso de la Unión. El segundo paso consiste en determinar si la seguridad a que se refiere el artículo 21 constitucional incluye a la seguridad privada. La sentencia responde afirmativamente, argumentando esencialmente que la Constitución Federal no establece un concepto de seguridad privada, ni distingue entre la seguridad pública y la

[4] Artículo 21.- [...]
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.

[5] Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
[...]
XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

seguridad privada, esto es, cuando la Constitución se refiere a la seguridad pública, debe entenderse incluida a la seguridad privada. Finalmente, el tercer paso consiste en delimitar el alcance de la facultad del artículo 122 constitucional, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i). De acuerdo con la sentencia, este precepto le otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en materia de seguridad privada pero sólo dentro del marco de la ley que emita el Congreso de la Unión.

De esta forma, concluye la sentencia, si en el caso en particular una ley marco otorgó facultades al Congreso de la Unión para emitir las disposiciones impugnadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no puede afirmarse que el Congreso de la Unión haya actuado fuera de su esfera de competencias.

III. CONSIDERACIONES DEL VOTO DE MINORÍA

Los que suscribimos el presente voto de minoría no compartimos el criterio sostenido por los Ministros de la mayoría ya que, a nuestro parecer, la seguridad privada está expresamente asignada por la Constitución Federal a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por lo que el Congreso de la Unión carece de competencia para reglamentar la seguridad privada cuando estos servicios se presten en dos o más entidades federativas. De acuerdo con la sentencia, la Federación sí tiene competencia para regular los servicios de seguridad privada en el Distrito Federal en aquellos casos en los que se dé el supuesto de que las empresas que se dediquen a prestar este tipo de servicios lo hagan en dos o más entidades federativas. Esta competencia deriva del sistema de facultades

concurrentes que contempla la Constitución Federal en materia de seguridad. Es con esta conclusión con la que los Ministros que suscribimos el presente voto no estamos de acuerdo.

A continuación se expondrán las razones del disenso las cuales se estructuran en dos grandes apartados. En primer lugar, se señalarán las razones por las que no se considera adecuada la forma como la sentencia utiliza el concepto federalismo cooperativo como punto de partida de la argumentación. En el otro apartado se expondrán los argumentos por los que, a nuestro parecer, la Constitución Federal asigna la facultad de legislar en materia de seguridad privada al orden normativo del Distrito Federal y no al orden normativo de la Federación.

En lo que respecta al primer apartado —respecto al uso del concepto federalismo cooperativo— la sentencia inicia el análisis del problema con un estudio histórico de las características del sistema federal mexicano a partir del Acta de 1823 y de la Constitución de 1824. De ahí avanza en su línea argumentativa hasta llegar a la conclusión de que México se estructura constitucionalmente como un sistema de federalismo cooperativo y desde esa afirmación se construye el razonamiento de la sentencia. En nuestra opinión, el proceso argumentativo que sigue la sentencia es inadecuado porque parte de la afirmación de que el sistema jurídico mexicano es un sistema de federalismo cooperativo para después sostener que la lectura del texto constitucional debe hacerse a la luz de esa premisa. Consideramos que la afirmación de que el ordenamiento mexicano es un sistema que se rige por los principios del federalismo cooperativo sólo puede ser la

conclusión de la lectura del texto constitucional, pero no el punto de partida desde el cual se lean las normas constitucionales.

Es pertinente mencionar que el concepto de federalismo cooperativo se acuñó en otros órdenes normativos, primordialmente el alemán, con la intención de describir la operación del sistema federal de Alemania. De esta forma, el concepto de federalismo cooperativo se generó en los ámbitos académicos con la pretensión de describir las relaciones que existen entre los diferentes órdenes normativos del sistema alemán. Como puede observarse, el concepto federalismo cooperativo no se utiliza como un concepto prescriptivo que determine la forma como se debe entender el texto constitucional —en particular la distribución de competencias— sino como una herramienta que describe la manera como interactúan los diferentes órdenes de gobierno. Por tanto, si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide utilizar el concepto de federalismo cooperativo, debería hacerlo no como una premisa que determine la forma como se debe leer la Constitución, sino que tiene que ser el resultado de una inferencia de la manera como están estructuradas las relaciones normativas en nuestro sistema federal.

Pasando al segundo apartado, en lo que respecta al tema de la asignación constitucional de competencias, nos parece a quienes suscribimos el presente voto que a fin de estar en condiciones de resolver el problema planteado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es indispensable determinar la forma como se relacionan constitucionalmente la Federación y las entidades federativas en términos competenciales. Con el resultado de este estudio será posible entender la manera

como la Constitución distribuye las competencias en materia de seguridad entre la Federación y las entidades federativas.

De acuerdo con la Constitución Federal, las facultades pueden encontrarse expresamente otorgadas a la Federación,[6] las facultades también pueden estar expresamente asignadas a los Estados,[7] otra posibilidad es que determinadas facultades se encuentren absolutamente prohibidas a los Estados,[8] adicionalmente el sistema constitucional contempla la existencia de facultades que sólo pueden ejercer los Estados con autorización del Congreso de la Unión[9] y, finalmente, opera un sistema de asignación residual de facultades a los Estados en términos del artículo 124 de la Constitución. Adicionalmente, el texto constitucional contempla que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre las competencias federales y las de las entidades federativas.

En México se ha generado una cantidad importante de trabajos académicos que abordan el tema de la articulación entre las facultades de la Federación y las entidades federativas, en particular se puede mencionar el trabajo de Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*.[10] En dicha obra, el autor señala que en el sistema jurídico mexicano —en

---

[6] El artículo 73 de la Constitución es un claro ejemplo de competencias expresamente asignadas a la Federación.
"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]".
[7] Un ejemplo sería el artículo 116 constitucional.
[8] El artículo 117 de la Constitución contiene prohibiciones absolutas para los Estados.
"Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: [...]".
[9] En el artículo 118 se mencionan facultades que sólo pueden ejercer los Estados si tienen autorización del Congreso de la Unión.
"Artículo 118.- Tampoco pueden [los Estados], sin consentimiento del Congreso de la Unión: [...]".
[10] TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, trigésima octava edición, Porrúa, México, 2006.

aquellos casos en que debe haber alguna interacción entre los diferentes órdenes de gobierno para desarrollar alguna competencia— opera un modelo con dos opciones: por un lado el de la concurrencia y por otro el de la coexistencia. Adicionalmente, la concurrencia tiene, desde nuestro punto de vista, dos vertientes que deben ser claramente diferenciadas.

En primer lugar, hay una modalidad de concurrencia en donde a la Federación únicamente le corresponde establecer las condiciones de coordinación entre el orden normativo de la Federación y las entidades federativas. Tomando como punto de partida las competencias que cada uno de los entes que se están organizando tienen previamente otorgadas, la Federación y las entidades federativas deciden coordinar la forma como ejercerán sus competencias. La forma como opera esta distribución de competencias es a través de un convenio suscrito entre la Federación y la entidad federativa. Ejemplos de esta forma de concurrencia son materias como deporte (artículo 73, fracción XIX-J de la Constitución)[11] y turismo (artículo 73, fracción XIX-K constitucional)[12] y, a nuestro parecer, también la seguridad pública se encuentra en esta categoría (artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución).[13]

---

[11] Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado,

[...]

[12] Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-K.- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

[...]

[13] Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

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

[...]

En esta clase de concurrencia la Federación establece sólo las condiciones de concurrencia, las entidades federativas ya cuentan con sus propias atribuciones y lo que hacen es coordinarlas en un sistema. Como puede observarse, el legislador federal no está generando las competencias, porque estas competencias ya están asignadas y simplemente se llega a un acuerdo sobre su ejercicio. Un ejemplo paradigmático de esta forma de distribución de competencias es la materia fiscal. En este caso cada entidad federativa tiene plenas facultades recaudatorias —al igual que la Federación— y por vía de la suscripción de un convenio con la Federación se organiza la forma como se ejercerán las facultades. Es importante destacar cómo en este caso el Congreso de la Unión no está generando competencias sino que exclusivamente se determina el mecanismo como serán ejercidas.

Existe una segunda posibilidad dentro del modelo de concurrencia el cual se da cuando la Federación puede establecer la concurrencia misma y establecer las condiciones constitutivas de las competencias de la Federación y las entidades federativas. Algunas disposiciones constitucionales en las que se puede apreciar esta forma de asignar competencias son: la fracción VIII, del artículo 3, en materia educativa; en el artículo 4 respecto a la salud; el artículo 29 C en materia de asentamientos humanos; el artículo 29 G respecto equilibrio ecológico; y, por último, sobre acuacultura en 29 L. Éste es un mecanismo completamente diferenciado del de concurrencia antes mencionado. Aquí no se trata de convenios que determinan las bases de coordinación de competencias preconstituidas, sino que la propia Federación, al crear la Ley, asigna atribuciones a los diferentes órganos.

Los que suscribimos el presente voto consideramos que la seguridad pública no es una materia única de forma tal que cada vez que se utiliza el término "seguridad" en la Constitución Federal se refiera a lo mismo. Nos parece que el Constituyente ha distinguido diversas modalidades de la seguridad y a esas diversas modalidades de la seguridad les ha dado una asignación competencial específica. Algunos casos en los que el Constituyente aborda la materia de seguridad pero haciendo distinciones son: la seguridad pública en el artículo 21 y en el artículo 73, fracción XXIX, ambos de la Constitución Federal, el caso de seguridad nacional en el artículo 73, fracción XXIX-M y el tema de protección civil en el artículo 73, fracción XXIX-I. Es decir, no hay una sola entidad que se denomine seguridad y que esa esté automáticamente asignada a la Federación. Por el contrario, lo que existe es un tratamiento diferenciado de la materia seguridad por parte del Constituyente, por lo que tenemos un sistema con diferentes asignaciones de competencias normativas a diferentes órganos.

Si se acepta lo anterior, entonces no es posible sostener que en cada ocasión que en la Constitución se utilice el término seguridad o seguridad pública, en realidad se encuentra comprendida la totalidad de los elementos de la seguridad, por ejemplo la seguridad privada. Por el contrario, en nuestra opinión, debe afirmarse que la seguridad pública exclusiva y estrictamente es la que corresponde en esta idea de concurrencia entre la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios y que con una Ley Federal —que es la que está prevista en el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución— se va a ordenar para efectos exclusivamente de coordinación y no así de competencia. Por tanto, la seguridad privada no se encuentra incluida en la facultad del artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

En esta misma línea argumentativa tenemos que el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue este tema genérico de la seguridad con una modalidad, que es la seguridad privada. En el mentado precepto constitucional se menciona que la seguridad privada será regulada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De esta forma, el sistema que establece la Constitución respecto a la seguridad pública y la seguridad privada los distingue de la siguiente forma: la seguridad pública está acotada expresamente en el artículo 21 de la Constitución Federal[14] y en el artículo 73, fracción XXIII, del mismo ordenamiento,[15] ya que el Constituyente agrega el calificativo pública a la seguridad. Por otro lado, respecto de la seguridad privada el Constituyente lo asigna en el artículo 122 a otro orden normativo —a saber, Distrito Federal— y a otro órgano que en este caso es la Asamblea Legislativa para su regulación. En este caso el Constituyente distingue la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al agregar el calificativo de privada al término segu-

[14] Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

[...]

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.

[15] 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.

[...]

ridad. Éste es, en nuestra opinión, el punto central del debate. Desde el momento en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna competencias al orden jurídico del Distrito Federal de forma expresa nos parece que es posible sostener que el Constituyente buscaba distinguir entre la seguridad pública que se trata en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales, de la seguridad privada que asigna al Distrito Federal. Finalmente, el sistema de atribución de competencias queda completo porque por medio de la asignación residual de competencias del artículo 124 constitucional, es posible sostener que la seguridad privada es competencia de las entidades federativas por no haber sido asignado a la Federación.

Es por las razones antes expuestas que no compartimos la conclusión a la que arriba la sentencia. Como ya se mencionó, nos parece que de la misma forma como la seguridad pública claramente está otorgada a diversos órdenes normativos —Federación, Estados, Distrito y Municipios— para que sea mediante una Ley Federal como se coordinen estas competencias, consideramos que la seguridad privada está clara y diferenciadamente otorgada a un orden normativo distinto —Distrito Federal— de manera expresa, y a los Estados por vía residual.

Finalmente, los Ministros que suscribimos el presente voto quisiéramos señalar que reconocemos que el tema de la seguridad es de una enorme importancia en cualquier país y en particular en México. En este sentido, podría afirmarse que el modelo que está siguiendo el Constituyente no es muy eficiente en términos del establecimiento de regulaciones generales, sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación no puede analizar la eficiencia de la normativa emitida por el legislador, sino que su función se limita a verificar que los órganos que conforman el Estado mexicano actúen dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionalmente asignadas. La función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional se limita a verificar el respeto de la regularidad constitucional y no se dirige a estudiar la pertinencia de la legislación.

Por las razones antes mencionadas es que respetuosamente disentimos de lo sostenido por los Ministros que conformaron la mayoría, y consideramos que la controversia constitucional promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de diversas disposiciones de la Ley Federal de Seguridad Privada debió declararse fundada.

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

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

Disiento del criterio mayoritario, por las siguientes razones.

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

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

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

Mi posición la sustento en las consideraciones que enseguida expongo:

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

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

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

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

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

II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU TIPOLOGÍA CONSTITUCIONAL

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

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

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

a) Seguridad jurídica[1]

b) Seguridad nacional

c) Seguridad pública

d) Seguridad privada

e) Protección civil[2]

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

4. Seguridad nacional

4.1. *Su objeto*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;

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

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

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

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

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

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

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

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

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

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

4.2. *Quién legisla en materia de seguridad nacional*

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

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

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

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

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

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

"I. El titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;

"II. El secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo;

"III. El secretario de la Defensa Nacional;

"IV. El secretario de Marina;

"V. El secretario de Seguridad Pública;

"VI. El secretario de Hacienda y Crédito Público;

"VII. El secretario de la Función Pública;

"VIII. El secretario de Relaciones Exteriores;

"IX. El secretario de Comunicaciones y Transportes;

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

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

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

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

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

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

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

V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de derecho;

VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la administración pública federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano;

VII. Proponer al consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el consejo;

X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el consejo o el secretario ejecutivo.

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

"I. Aportar cualquier información del orden local a la red;

"II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;

"III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente ley, y

"IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas".

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

5. Seguridad pública

5.1. *Su objeto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. *Quién legisla en materia de seguridad pública*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. El secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;

II. Los gobernadores de los Estados;

III. El secretario de la Defensa Nacional;

IV. El secretario de Marina;

V. El secretario de Comunicaciones y Transportes;

VI. El procurador general de la República;

VII. El jefe del gobierno del Distrito Federal; y

VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

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

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

> "Artículo 52. Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones".
>
> "Artículo 53. Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

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

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

6. Seguridad privada

6.1. *Su objeto*

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

En su artículo 2o. la misma ley federal define la seguridad privada como la: "*Actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes*

inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de seguridad pública."; y a los servicios de seguridad privada como: "Los realizados por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en esta ley".

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

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

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

6.2. *Quién legisla en materia de seguridad privada*

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

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

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

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

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

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

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

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

> "Con objeto de establecer lineamientos, acuerdos y mecanismos de apoyo mutuo para mejor proveer al interés público relacionado con la prestación de servicios y realización de actividades de seguridad privada en la zona metropolitana del valle de México, en el marco de las normas de coordinación, la secretaría suscribirá los instrumentos necesarios que posibiliten:
>
> "I. Ejercer las facultades previstas en esta ley, su reglamento y otras disposiciones legales aplicables a la seguridad pri-

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

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

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

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

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

III. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA	SEGURIDAD PRIVADA
El Congreso tiene facultades expresas para expedir leyes: a) que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en la materia; y b) para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.	El Congreso no tiene facultades expresas para expedir leyes en la materia: Las Legislaturas Estatales tienen facultades residuales para normar la materia de seguridad privada. La Asamblea del Distrito Federal tiene facultad expresa para legislar en materia de servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

Este tipo de seguridad está a cargo del Estado, por conducto de los órganos e instituciones públicas establecidas por ley. 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 alcanzan los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. Se realiza en los diversos ámbitos de competencia federales, estatales, Distrito Federal y Municipios por conducto de las **autoridades** de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores	Este tipo de seguridad está a cargo de los particulares, autorizados por el órgano competente, que la realizan en forma auxiliar y complementaria a la seguridad pública. Su objeto es desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de seguridad pública. Se realiza por personas físicas o morales, de acuerdo con las modalidades previstas en la ley; pero no tiene el carácter de autoridad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

La mayoría del Tribunal en Pleno determinó reconocer la validez de la Ley Federal de Seguridad Privada, apoyándose, esencialmente, en que el Congreso de la Unión tiene facultades para emitir una ley que distribuya las competencias en materia de seguridad privada entre la Federación y el Distrito Federal; atribución que ejerció al expedir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se estableció una distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas, que en su artículo 52 establece que correspondería a la Secretaría de Seguridad Pública Federal autorizar los servicios de seguridad que se prestaran en dos o más entidades federativas.

Que la Ley Federal de Seguridad Privada se estableció para reglamentar la facultad que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, confiere a la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Que partiendo de que la seguridad privada se encuentra contenida en el ámbito de la seguridad pública, pues la primera constituye un mecanismo auxiliar del Estado en su finalidad social de preservar el orden público, y la protección de los derechos de los habitantes del país. De esta forma, la seguridad privada debe entenderse como una materia concurrente entre el Distrito Federal y la Federación, en la cual, el reparto de competencias entre la Federación y el Distrito Federal debe hacerse en una ley marco expedida por el Congreso de la Unión, por lo que, es infundado lo aducido por la actora en el sentido de que el Congreso de la Unión no tiene facultades constitucionales para legislar en esta materia pues, en consonancia con lo expresado, esta facultad deriva de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Así, la mayoría del Pleno consideró que la facultad expresa del órgano legislativo local para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, debe entenderse como la atribución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de legislar en materia de seguridad privada dentro del ámbito competencial que establezca la ley marco que al efecto expida el Poder Legislativo Federal.

Por lo que, al ser la seguridad privada una materia concurrente conforme a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales, la competencia de la Federación para normar determinada materia deviene de una ley marco y no de la misma Constitución, por lo que no se vulneran los artículos 16 y 133 constitucionales por el hecho de que la Ley Federal de Seguridad Privada se expida con fundamento en una norma secundaria y no en una atribución constitucional expresa, pues ello encuentra sustento en el sistema normativo previsto en la propia Constitución.

Se sostiene además, que no se está modificando la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de seguridad privada, pues ésta conserva tal atribución, sino que únicamente se estableció un ámbito federal de seguridad privada, que actualizan los prestadores de servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas, quienes deben cumplir los requisitos establecidos en la Ley Federal de Seguridad Privada, junto con las obligaciones locales. En este sentido, no es posible afirmar que la competencia para legislar en materia de seguridad privada haya sido modificada mediante una ley del Congreso de la Unión, sino que ésta se entiende incluida en la facultad que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, por lo que la legislación ordinaria únicamente desarrolló la atribución constitucional.

Que la configuración competencial entre la Federación y el Distrito Federal, además de atender a un criterio de división vertical, que establece la facultad de legislar al Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa, coexistía con un criterio cooperativo, que establece un reparto de competencias entre la Federación y el Distrito Federal, atendiendo a la distribución que haga una ley del Congreso de la Unión.

Este último criterio se inscribe en el contexto de las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y el Distrito Federal por disposición constitucional, cuya distribución competencial se hacía a través de una ley del Congreso de la Unión llamada Ley General.

Entonces, tomando en cuenta que la materia de seguridad privada es concurrente entre la Federación y el Distrito

Federal, debe considerarse que dicha competencia es relativa y debe entenderse como la facultad de legislar en el ámbito de su competencia sobre la mencionada materia.

De igual manera, en la ejecutoria se expone que a pesar de la reforma de 1996, la seguridad privada sigue siendo materia concurrente entre la Federación y el Distrito Federal y, por tanto, esta reforma no derogó el artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para el Distrito Federal.

En consecuencia, de una interpretación armónica entre el artículo 122 constitucional, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal, con el artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la mayoría afirma que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede legislar respecto de los servicios de seguridad que presten los particulares en el territorio del Distrito Federal y, además, permite al órgano administrativo que determine ésta, autorizar la prestación de servicios de seguridad privada.

Disiento del parecer mayoritario, por las consideraciones que expondré a continuación:

La controversia constitucional, se promovió por un órgano del Distrito Federal (Asamblea Legislativa), por estimar, esencialmente, que el Congreso de la Unión no tiene facultades para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada; que los artículos en que se funda tal competencia no son aplicables y además, se invade la esfera competencial del Ejecutivo Federal y la de la misma Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por tanto, el tema a dilucidar en este asunto, era el ámbito de atribuciones, tratándose de la seguridad privada, esto es, respecto del servicio de seguridad que prestan empresas privadas.

En este orden de ideas, para resolver la litis, debemos atender a lo dispuesto en la Constitución Federal, que, en su artículo 21, párrafos penúltimo y último, dispone que:

> La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
>
> La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En concordancia con tal disposición, en el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, se prevé la facultad del Congreso de la Unión…

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

En consecuencia, conforme a estos numerales, es claro, que **la función** de la seguridad pública, corresponde a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito

competencial que la propia Constitución les confiera; que, al efecto, dichos niveles de gobierno deben coordinarse para establecer un sistema nacional de seguridad pública, en los términos que prevea la ley; la cual, de acuerdo al artículo 73, fracción XXIII, será aquella que expida el Congreso de la Unión, que, al efecto, es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de diciembre de 1995.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), establece lo siguiente: "C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa: V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: i) Normar… los servicios de seguridad prestados por empresas privadas…"

Al efecto, en los artículos 42, fracción XIII, y 44 del Estatuto de Gobierno, se dispone que la Asamblea Legislativa tiene la facultad de normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, así como que las leyes y decretos que expida dicho órgano legislativo:

> …se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.

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

Así pues, de la interpretación sistemática de lo dispuesto en los citados preceptos de la Constitución Federal, tenemos que corresponde al Congreso de la Unión, expedir la ley que establezca aquellas bases a que se sujetará la coordinación de la función de seguridad pública, a fin de que, siguiendo esas bases, la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, realicen dicha función **en forma coordinada**. Y además se le faculta, para regular lo relativo a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública **en el ámbito federal**. En consecuencia, las facultades expresas del Congreso de la Unión, en **materia de seguridad pública**, se limitan a estos supuestos, nada más, sin que en forma alguna comprenda a la seguridad privada.

Contrario a lo que ocurre tratándose del Distrito Federal, que, conforme al artículo 122 constitucional se confiere expresamente a su órgano legislativo, la facultad de normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

Sin que se comparta que se esté ante facultades concurrentes y, por tanto, la referida ley general que establezca las bases para la coordinación de la función de la seguridad pública, tenga por objeto hacer una distribución de competencias en esa materia entre los distintos niveles u órdenes de gobierno, pues, la concurrencia y la coordinación, definitivamente, no son vocablos sinónimos.

Por consiguiente, partiendo del texto constitucional, en mi opinión, sí asistía la razón a la actora, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al sostener en su demanda que el Congreso de la Unión no tiene facultades para expedir la Ley Federal de Seguridad Privada, pues, estimo que no es posible sostener, como se hace en la sentencia, que los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales, que confieren facultad al Congreso de la Unión para expedir una ley que coordine la función de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno, también lo faculten para expedir la ley federal que ahora se cuestiona, o bien, concluir que con base en dicha ley general pueda hacerlo, pues, no es exacto sostener que dicha Ley General le da facultad para expedir además una ley federal que regule las empresas de seguridad privada, pues ello rompe totalmente, por un lado, con el sistema establecido en nuestra Norma Fundamental, en cuanto que la autoridad federal sólo puede actuar en lo que le ha sido expresamente concedido, y tratándose del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa sólo tiene las facultades que expresamente le otorga la

Constitución y, además, quebranta el propio sistema de coordinación e irrumpe en el ámbito competencial propio de cada nivel de gobierno. No es sostenible constitucionalmente que el propio Congreso de la Unión, se arrogue una facultad que no le ha sido conferida expresamente y más aún, que se desconozca que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sí tiene expresamente facultades en materia de seguridad privada.

Por consiguiente, considero que, al haberse emitido la ley impugnada, sin tener facultades para hacerla y además, romper con el sistema de coordinación previsto por la propia Constitución Federal, sujeto a la ley general correspondiente, debió declararse la invalidez de la Ley Federal de Seguridad Privada.

VII. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Conforme a la resolución del Tribunal en Pleno, en la controversia constitucional 132/2006, se publicaron cinco criterios aislados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, pp. 1295, 1296, 1297, 1298 y 1299; tesis P. XIII/2009, P. IX/2009, P. XII/2009, P. XI/2009 y P. X/2009, respectivamente, de rubros y textos siguientes:

> SEGURIDAD PRIVADA. LAS EMPRESAS RELATIVAS ADEMÁS DE OBTENER LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL DEBEN CONSEGUIR LA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES EN LAS QUE DESEEN PRESTAR SUS SERVICIOS.—El artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé la obligación de obtener autorización a los particulares que deseen prestar servicios de seguridad privada,

distribuyendo implícitamente competencias entre autoridades federales y locales. Así, la Secretaría de Seguridad Pública Federal es competente para autorizar los servicios de seguridad que se prestarán en dos o más entidades federativas y el órgano que establezca cada entidad federativa será competente para autorizar los servicios que se prestarán en esa entidad. Sin embargo, esta distribución no debe interpretarse como una excluyente competencial, entendiendo que los particulares que deseen prestar servicios de seguridad privada deben acudir a una u otra autoridad, dependiendo del número de Estados en que deseen prestar sus servicios, de manera que quienes deseen prestar servicios de seguridad en dos o más entidades federativas, además de obtener la autorización de la autoridad federal, deben conseguir la de la autoridad administrativa de cada una de las entidades en las que deseen prestar servicios, según se advierte de la interpretación auténtica realizada por el propio legislador federal del indicado precepto en el artículo 7 de la Ley Federal de Seguridad Privada, en el sentido de que se pueden celebrar convenios para evitar que se multipliquen las obligaciones de los particulares que deben cumplir cuando presten servicios de seguridad privada en más de una entidad federativa.[1]

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.—El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federa-

[1] IUS: 167366.

ción, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.[2]

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DISPONE UNA DISTRIBUCIÓN IMPLÍCITA DE COMPETENCIAS.—En términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública, en su dimensión de servicios prestados por empresas privadas, es una materia concurrente en la que se confiere al Congreso de la Unión la facultad de dictar la ley marco que distribuya las competencias entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en tanto que a las Legislaturas Locales se les confiere la facultad para

[2] IUS: 167365.

legislar sobre el ámbito de competencia señalado en dicha ley general. En la especie, la facultad del Congreso de la Unión fue ejercida al expedir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 52, al disponer la obligación de obtener autorización a los particulares que deseen prestar servicios de seguridad privada, implícitamente distribuye competencias, estableciendo un ámbito federal configurado por los prestadores de dicho servicio en dos o más entidades federativas, y un ámbito local formado por los prestadores de dicho servicio en una sola entidad federativa.[3]

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ESTABLECE UNA COMPETENCIA RELATIVA A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR EN ESE ÁMBITO.—La regulación de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas es una materia concurrente entre la Federación y el Distrito Federal, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, al hacer referencia a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas establece una competencia relativa, pues la prestación de estos servicios se configura como una materia concurrente, impidiendo que el mencionado artículo pueda entenderse en el sentido de que dicha facultad corresponde

[3] IUS: 167361.

exclusivamente a la indicada Asamblea. Esto es, el artículo 122 constitucional, al establecer la facultad de legislar a la Asamblea Legislativa, no extrajo de la concurrencia al Congreso Federal en lo relativo a la seguridad privada, sino que estableció cuál de los dos órganos legislativos de dicha entidad federativa era el competente para regular esta materia, pues de no haberse previsto expresamente la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se hubiera entendido conferida al Congreso de la Unión, en su calidad de órgano legislativo en la entidad.[4]

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. SON PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y, POR TANTO, PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR RESPECTO DE AQUÉLLAS DEBE ESTARSE A LA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.—La seguridad pública, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad: custodia del bien jurídico así definido. De esta manera, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública, forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre éstas y aquéllas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, coadyuvan con él. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino sólo hace diferencias respecto del sujeto que presta el servicio. En efecto, el

[4] IUS: 167362.

artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, sin referirse a la seguridad privada. Así pues, los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una misma actividad y, por tanto, en la distribución de competencias para legislar respecto de empresas de servicios de seguridad privada debe estarse a la ley general expedida por el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Suprema.[5]

[5] IUS: 167360.

VIII. CONCLUSIONES

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha generado diversos ordenamientos en materia de seguridad, entre ellos, la Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal, conforme a las facultades que establece para ello el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal.

2. Por su parte, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Seguridad Privada, lo que motivó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal interpusiera controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que había invasión de facultades de la Federación en esa materia.

3. Al resolver la controversia constitucional, el Alto Tribunal determinó, por mayoría de seis votos, lo siguiente:

a) La materia de seguridad pública es concurrente, ya que existe la obligación para todas las instancias de

gobierno de coordinar esfuerzos, bajo una ley general emitida por el Congreso de la Unión, para la consecución de un fin común que consiste en el combate a la delincuencia.

b) La Constitución Federal no distingue entre seguridad pública y seguridad privada, ya que sólo establece diferencias en cuanto a los sujetos que prestan el servicio. Por tanto, la distribución de competencias para legislar entre los servicios de seguridad prestados por el Estado y los prestados por particulares se encuentra en la ley general expedida por el Congreso de la Unión.

c) El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución Federal establece una competencia relativa, y no exclusiva, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de servicios de seguridad prestados por empresas privadas, ya que ésta es una materia concurrente con la Federación conforme a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales.

d) El artículo 52 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece una distribución implícita de competencias: en el ámbito federal cuando las empresas prestadoras del servicio de seguridad realizan esta actividad en dos o más entidades, y en el ámbito local cuando dicha actividad se realice en una sola entidad federativa.

e) Las empresas que presten el servicio de seguridad privada en dos o más entidades de la República, deben obtener tanto la autorización de la Secretaría de Seguridad

Pública Federal como de las autoridades administrativas correspondientes en cada entidad federativa.

4. La Ley Federal de Seguridad Privada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 2006, es válida por no contraponerse con la legislación de la materia en el Distrito Federal.

IX. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006

*Dr. José Ma. Serna de la Garza**

1. EL PROBLEMA

Después de ser aprobada por la Cámara de Diputados, el Senado de la República aprobó la Ley Federal de Seguridad Privada el 27 de abril de 2006, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación,* por orden del Poder Ejecutivo Federal, el 6 de julio del mismo año.

El 4 de septiembre de 2006, la Asamblea del Distrito Federal promovió controversia constitucional contra ambas Cámaras del Congreso General y el Presidente de la República, demandando la invalidez de la referida ley, argumentando en sus conceptos de invalidez esencialmente lo siguiente:

a) El Congreso de la Unión carece de competencia para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada, pues lo hizo en uso

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de una facultad que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga al Poder Ejecutivo Federal, transgrediendo el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal.

b) El fundamento constitucional para legislar en esta materia resulta inexistente porque ni el artículo 21, ni el 73, fracción XXII, de la Norma Fundamental, a los que alude la Exposición de Motivos de cada una de las propuestas presentadas, otorgan al Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de prestación de servicios de seguridad privada, ni de infraestructura, equipo e instalación inherentes a los mismos cuando éstos se presten en dos o más entidades federativas, por parte de personas físicas o morales de carácter privado. Asimismo, adujo la parte actora que el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), faculta expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (D.F.) a normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

2. LOS RAZONAMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE

El método que sigue la sentencia comentada, para resolver el problema planteado, consiste en diversos pasos:

1. Descripción general de la fórmula de distribución de competencias del sistema federal mexicano.

2. Descripción particular y específica de las llamadas "facultades concurrentes".

3. Discusión relativa a determinar si la seguridad pública es una facultad concurrente.

4. Discusión relativa a determinar si la seguridad a que se refiere el artículo 21 de la Constitución General incluye a la seguridad privada.

5. A partir de lo anterior, definir el sentido y alcances de la facultad legislativa que consagra el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), de la Constitución General.

Después de seguir estos pasos, la Corte determina, en la decisión mayoritaria, que la seguridad pública sí es una materia sujeta al régimen de facultades concurrentes; además, que la seguridad a que se refiere el artículo 21 sí incluye a la seguridad privada; y con base en ello define el sentido y alcance de la facultad de la Asamblea Legislativa del D.F. para legislar en materia de "seguridad privada" acotándola al ámbito territorial interno, y abriendo la vía para que el Congreso de la Unión, a través de la Ley Federal de Seguridad Privada, regule a ésta en lo que tenga que ver con sus dimensiones, que se extiendan más allá del territorio del D.F. e impliquen "coordinación" entre diversos componentes del Pacto Federal (entidades federativas y D.F.).

En lo que sigue, examinaré con detalle algunos de los razonamientos de la Corte esgrimidos en diversos segmentos de su decisión, pero adelanto lo siguiente: la base de la argumentación de la Suprema Corte para solucionar el caso se encuentra en la cuestión relativa a determinar si la seguridad pública entra o no en el concepto (y el régimen correspon-

diente) de las "facultades concurrentes". En este sentido, la Corte se inclina por la afirmativa, y a partir de ello resuelve el caso en favor de la constitucionalidad de la Ley Federal de Seguridad Privada. Por mi parte considero, por los razonamientos que desarrollaré posteriormente, que la seguridad pública no es una materia que esté sujeta al régimen de "facultades concurrentes", lo cual hace caer la estructura argumentativa de la decisión aquí comentada.

3. EL CONCEPTO DE "COMPETENCIAS CONCURRENTES"[6]

El uso que el derecho constitucional positivo de los distintos Estados federales ha hecho de este término, dista mucho de ser homogéneo. Existen estudios de derecho comparado en referencia al tema, los cuales han detectado que la forma de entender este término en diversos países llega a ser contradictoria.[7] Esta circunstancia obliga a intentar una serie de precisiones conceptuales que desde la doctrina nos permitan poner algo de orden en el manejo de este término tan importante en el diseño y funcionamiento de los sistemas federales.

En primer lugar, debemos mencionar que al estudiar las llamadas "competencias concurrentes", la doctrina ha centrado su atención en las competencias "legislativas" concurrentes, muchas veces sin hacer referencia a las competencias "ejecutivas" y "jurisdiccionales". Ello es explicable en países como México, con federalismo de inspiración dual (siguiendo el mode-

[6] Para un análisis más amplio de este y otros temas tratados en el presente comentario, puede consultarse a SERNA DE LA GARZA, José Ma., *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*, UNAM, México, 2008. De dicho trabajo se ha tomado la mayor parte de las ideas aquí desarrolladas.

[7] ARGULLOL, Enric (editor), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004, p. 31.

lo norteamericano), en donde se entiende que las competencias ejecutivas y jurisdiccionales siguen a las legislativas.[8]

En segundo lugar, en las distintas definiciones doctrinales que es posible encontrar en la literatura jurídica sobre las competencias concurrentes, puede detectarse un común denominador que se reduce a la siguiente idea: son competencias concurrentes, aquéllas en que dos poderes públicos distintos ostentan las mismas facultades en un mismo ámbito material, desplazando normalmente la Federación a las normas que pudieran haber dictado las entidades federadas en cuanto no puedan coexistir.[9]

En suma y en una formulación más genérica, podría definirse a las competencias concurrentes como aquellas que pueden ser ejercidas por un nivel de gobierno (generalmente los Estados miembros), mientras el otro no decida ejercerlas (generalmente la Federación). La idea esencial consiste en la posibilidad del "desplazamiento" de un nivel de gobierno por el otro, en el ejercicio de la competencia legislativa sobre una materia determinada.

La función de las competencias concurrentes consiste en dotar de flexibilidad al esquema constitucional de distribu-

[8] Con el matiz de que puede haber convenios entre la Federación y los Estados, que permitan a las autoridades administrativas de estos últimos la ejecución de actividades relacionadas con materias reguladas por leyes federales. En este sentido, la fracción VII del artículo 116 de la Constitución General de la República, señala que: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

[9] *Ibid*., p. 31.

ción de competencias, abrir la posibilidad para que los órganos legislativos de ambos niveles de gobierno, puedan legislar en una misma materia (uno u otro pero no los dos a la vez), según las circunstancias exijan mayor o menor uniformidad. Cabe señalar, sin embargo, que en la práctica han sido los órganos federales, y no los de los Estados miembros, quienes más se han beneficiado con este tipo de competencias.

Ahora bien, la técnica de las competencias concurrentes en el sentido que éstas tienen en la doctrina y jurisprudencia constitucional de la mayoría de los Estados federales (con el característico fenómeno del "desplazamiento"), no se reconoce en el esquema federal mexicano. Sin embargo, el término de "facultades concurrentes" se utiliza en México para aludir a la situación por la cual una misma materia es "compartida" por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley federal. Tal es el caso, por ejemplo, de materias como la educación, salubridad general, medio ambiente y asentamientos humanos.

Para ilustrar el punto, podemos acudir al texto del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución mexicana, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico". Redacciones parecidas se pueden leer para el caso de las otras materias aludidas, conocidas como "facultades concurrentes" pero en las cuales no se da el "desplazamiento" típico de las "competencias concurrentes" como son éstas entendidas en otros Estados federales.

Desde el punto de vista doctrinal, conviene discutir además el concepto de competencias compartidas. Este tipo de competencias, también comunes en los sistemas federales, implica que la Federación establece las bases o principios para la ordenación de un ámbito material, y a las entidades federadas les corresponde el desarrollo o normación completa.[10]

En el caso mexicano, la Constitución prevé ámbitos materiales respecto de los cuales la Federación (el Congreso General) puede fijar los principios, bases o directrices que en la materia habrán de seguir las legislaciones de los Estados. Se trata de las materias que son objeto de las "facultades concurrentes" a que hacíamos referencia en el apartado anterior. En cierto sentido, esta opción se aproxima al concepto de competencias compartidas tal y como lo hemos explicado líneas arriba. Sin embargo, como veremos más adelante, la correspondencia no es exacta, en razón de que en México el Congreso de la Unión no está limitado a expedir "bases generales" que sirvan de "marco" para que las entidades federativas emitan las leyes de desarrollo correspondientes, sino que puede ir mucho más allá y regular a detalle cualquier aspecto del ámbito material correspondiente, cuando así lo considere pertinente.

- En materia de educación, tiene facultades para expedir leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, "con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República" (art. 3o., frac. VIII, constitucional).

– En materia de salubridad general, una ley expedida por el Legislativo Federal es la que debe definir las bases

[10] *Idem*.

y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (art. 4o., párr. tercero, constitucional).

– En materia de asentamientos humanos, tiene facultades para "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos" (art. 73, frac. XXIX-C, constitucional).

– En materia ambiental, tiene facultades: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Por lo arriba apuntado, se puede observar que en la Constitución mexicana se prevén competencias compartidas (que en México denominamos "facultades concurrentes"), mismas que son una técnica de distribución de competencias de empleo común en muchos otros Estados federales. Y efectivamente, lo que hacen leyes como la Ley General de Educación, Ley General de Salud, Ley General de Asentamientos Humanos, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es distribuir competencias entre la Federación y los Estados en lo que atañe a dichas materias. Cabe aclarar que esto no sucede en el caso de lo que hasta el 2 de enero de 2009 se denominaba la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4. COMPARACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE "CONCURRENCIA" EN MATERIA EDUCATIVA Y EL RÉGIMEN DE "BASES DE COORDINACIÓN" EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

a) *Educación*

Según el artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución General, el

> Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Por su parte y en el mismo sentido, la fracción XXV del artículo 73, da al Congreso de la Unión la facultad de "dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

Desde nuestra perspectiva, en la fracción VIII del artículo 3o., la Constitución emplea el verbo "coordinar" para referirse a un título competencial de carácter material. Es decir, se da a la Federación la facultad de regular, mediante una ley, aspectos sustantivos en materia educativa, y determina los

tramos de dicha materia que corresponden a cada nivel de gobierno. Así, la Federación "coordina" (dirige) la política educativa en todo el país.

En otras palabras, en los artículos aludidos, coordinar significa dotar a la Federación de un poder de dirección, que le habilita para definir un marco normativo dentro del cual las entidades federativas, y aun los Municipios, puedan participar conjuntamente en la función educativa, en los términos que indique la propia Federación, a través de las leyes que en la materia expida el Congreso de la Unión. La Federación define así qué es lo que toca hacer a cada nivel de gobierno, y el tipo de relaciones de colaboración que deberán entablar en la prestación de la educación pública.

No debe pasar inadvertida la circunstancia de que en las disposiciones aludidas, el verbo "coordinar" aparece junto al verbo "unificar", lo cual manifiesta una clara intención centralizadora y homogeneizadora, que busca dotar a la Federación de un amplio poder de dirección que le permita definir una política educativa nacional con bases uniformes.[11] A su vez, esto parecería contrastar con la "descentralización educativa"

[11] Para Tena Ramírez, los verbos unificar y coordinar son excluyentes entre sí. "Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá que entender que el verbo unificar no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21. Por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación, como vamos a verlo. Pero también habremos de observar que la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica". TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1978, p. 429.

que ha ocurrido en México, sobre todo a partir de la reforma constitucional y legal de 1993.[12] Sin embargo, la contradicción es sólo aparente, si consideramos que la descentralización ocurrió, no tanto obedeciendo a impulsos provenientes de las entidades federativas, sino bajo los términos y ritmos que la Federación decidió hacerlo, en ejercicio de su amplio poder de dirección en materia educativa, a través de una ley semejante a las leyes-marco que existen en otros Estados compuestos: la Ley General de Educación.[13]

Por su parte, la Ley General de Educación es congruente con la base constitucional analizada, lo cual puede verse desde su artículo 1o., mismo que anuncia un régimen de distribución de competencias en materia educativa, al definir como uno de sus objetos de regulación, "...la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y Municipios, sus organismos descentralizados y los particulares...".

Por otro lado, el capítulo II de la Ley General de Educación se refiere al "federalismo educativo", y sus reglas distribuyen los distintos ámbitos de la "función social educativa" entre la

[12] La Ley General de Educación vigente, que estableció las bases de la descentralización en la materia, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

[13] La "descentralización educativa" ha consistido, principalmente, en el traspaso del gobierno federal a los gobiernos estatales, de los establecimientos de educación básica y normal, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Ver AGUILLAR VILLANUEVA, Luis F., "El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE y Colegio de México, México, 1997, p. 143. Sin embargo, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, ha conservado importantes facultades en materia de planeación, normativa y evaluación de la evaluación de la enseñanza lo cual, para algunos autores, ha relegado a las entidades federativas a ser meros ejecutores de las decisiones adoptadas por la SEP. Ver MICHEL URIBE, Hugo A., "Gasto público y federalismo: el caso del Estado de Jalisco (1989-1992)", en SEMPERE, Jaime y SOBARZO, Horacio (comp.), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México,1998, México, p. 153.

Federación, los Estados y los Municipios. Así, el artículo 12 establece las facultades exclusivas de la autoridad educativa federal;[14] el 13 se refiere a las competencias exclusivas de las autoridades educativas locales;[15] el 14 establece atribuciones adicionales y "concurrentes" de las autoridades educativas federal y locales;[16] el 15 establece facultades de los Municipios en materia educativa;[17] el 16 define las facultades que en la materia corresponden al gobierno del Distrito Federal, y el 17 establece la obligación de las autoridades educativas federal y locales, de realizar reuniones periódicas para analizar el desarrollo del Sistema Educativo Nacional, formular recomendaciones, y convenir acciones para apoyar la función social educativa (estas reuniones son presididas por la SEP).

[14] Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria; fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares, realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar, entre otras.

[15] Prestar los servicios de educación inicial, básica, especial y normal; proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal; ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria y la normal, entre otras.

[16] En esta disposición, "concurrencia" significa que Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios pueden ejercer la facultad en cuestión de manera paralela, sin excluirse mutuamente. Por ejemplo, promover y prestar servicios educativos distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13 de la ley; prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas; promover la investigación para la innovación educativa, impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica, fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas, entre otras.

[17] Señala el artículo 15 de la ley que el Ayuntamiento de cada Municipio, podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

Asimismo, en el capítulo II de la citada ley, se establecen también reglas sobre el financiamiento de la educación pública. En este sentido, en su artículo 25 la ley establece un régimen "concurrente" de financiamiento de la educación pública, por el cual debe entenderse que la Federación y las entidades federativas comparten los gastos relativos al desempeño de dicha función.[18]

En cuanto a los Municipios, el artículo 26 dispone que el gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada Ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades educativas que estén a cargo de la autoridad municipal.

En resumen y volviendo al análisis de la base constitucional en materia educativa, de la que deriva la Ley General de Educación, se puede observar que el texto constitucional da un amplio margen al Congreso de la Unión, para distribuir "convenientemente" (según la expresión empleada por el texto constitucional) la función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios. El Congreso cuenta así con amplia discrecionalidad para determinar el alcance y significado de dicha "conveniencia".

[18] Establece el primer párrafo del artículo 25 de la Ley General de Educación: "El Ejecutivo federal y el Gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y Municipios–, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del Producto Interno Bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas".

Finalmente, conviene mencionar que el tema de la distribución de competencias en materia educativa ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia a raíz de la controversia constitucional 29/2000, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa y la jefa de Gobierno, ambos del Distrito Federal, en virtud de la cual la parte actora demandó la invalidez de la Ley de Educación del Distrito Federal por diversos conceptos, entre los cuales se encontraba el ser contraria a la distribución de competencias que en materia educativa establece la Constitución y, derivada de ella, la Ley General de Educación.

En esencia, la parte actora alegó que la Asamblea había invadido la esfera competencial correspondiente a la Federación, al regular mediante el referido instrumento legal aspectos que la Ley General de Educación asignaba al ámbito competencial exclusivo de la Federación:

> Como puede apreciarse, la ley local distribuye indebidamente la función social educativa cuando establece la atribución del Gobierno del Distrito Federal, para impartir educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Específicamente, el Congreso de la Unión distribuyó a favor del Gobierno del Distrito Federal sólo las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que están conferidas a las autoridades educativas locales. Mientras que los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal, fueron reservadas para la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, según se desprende del artículo 16 de la Ley General de Educación. Los artículos 11, 13, fracciones III, V y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,

107, 108, fracción III, 110, 112, 119, fracción XII y 135 de la Ley de Educación del Distrito Federal, son inválidos en la medida que rebasan las atribuciones que se confieren a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos del artículo 122 constitucional y, por tanto, son contrarios a la distribución de la función social educativa que el Congreso de la Unión dispone en la Ley General de Educación, considerando que regulan facultades en materia de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica que, por disposición expresa del artículo 16 de la Ley General de Educación, no corresponden a los órganos del Distrito Federal, sino a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal. D) Como se expresa en el artículo 12, fracción VIII, de la Ley General de Educación, el Congreso de la Unión distribuyó de manera exclusiva a la autoridad educativa federal la atribución de regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencia que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otros. En congruencia, el artículo 13, fracción V, facultó en exclusiva a las autoridades educativas locales para revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos que la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal expida. No obstante, la Asamblea Legislativa invadió la competencia del Congreso Federal al disponer en su artículo 137 normas sobre revalidación de estudios que deben entenderse como facultad exclusiva de la autoridad educativa federal.[19]

[19] Ejecutoria correspondiente a la controversia constitucional 29/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, enero de 2002, p. 919.

Por su parte, la demandada defendió la constitucionalidad de la ley impugnada con base en los siguientes argumentos:

i. La distribución que se consigna en la Ley de Educación del Distrito Federal no es contraria a lo dispuesto por el Congreso de la Unión en la Ley General de Educación, en primer término porque este ordenamiento no es acorde con el texto vigente del artículo 122 constitucional y, en segundo lugar, porque no existe invasión alguna de competencias respecto a la impartición de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, ya que la atribución del gobierno para prestar los servicios relativos a ese nivel educativo se estableció con motivo de la facultad que le confiere a la Asamblea Legislativa el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso l), para legislar en lo concerniente a la función social educativa.

ii. La Ley General de Educación fue aprobada en julio de 1993, en tanto que las primeras reformas al artículo 122 constitucional se aprobaron en octubre de ese mismo año, esto es, la Ley General es anterior a la reforma política del Distrito Federal, por lo que las condiciones existentes en esos momentos eran diferentes, dado que el Distrito Federal no tenía autonomía alguna, ni contaba con un órgano legislativo propio, sino que era el Congreso de la Unión quien expedía las normas que regulaban esa localidad; por tanto, al no adecuarse dicha Ley General al texto actual vigente del citado numeral 122 constitucional, es inconstitucional.

iii. El artículo 137 de la Ley de Educación del Distrito Federal, no viola lo dispuesto en los artículos 12, fracción VIII, y 13 de la Ley General de Educación, porque si bien es

cierto que el Congreso de la Unión otorgó a la autoridad federal educativa la facultad de crear y regular un sistema nacional de créditos de revalidación y otorgar equivalencias de estudios, la Asamblea Legislativa, atendiendo a la función social educativa consignada en el artículo 3o. constitucional, actualiza el propósito del legislador federal, en virtud de las facultades coincidentes entre la Federación y las entidades federativas.

Por su parte, la Corte determinó que, tanto en lo relativo a la educación normal como en lo referente a la regulación de un sistema de créditos, revalidación y de equivalencias, la Ley de Educación del D.F. había invadido facultades que la Ley General de Educación, en atención a lo dispuesto sobre el régimen de concurrencia establecido en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, había asignado como exclusivas de la Federación, tal y como se puede apreciar en las siguientes tesis de jurisprudencia:

> **EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 11, 13, FRACCIONES III Y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 107, 112 Y 119, FRACCIÓN XII, DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN NORMAL Y DE OTROS TIPOS PARA LA FORMACIÓN DE MAESTROS EN ESA ENTIDAD, INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA FEDERAL.—**El artículo 13, fracción I, de la Ley General de Educación, establece las atribuciones que, en forma exclusiva, corresponden a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, entre ellas, la relativa a prestar el servicio de educación normal y demás para la formación de maestros; por otra parte, el artículo 16 de dicha ley general, señala que tratándose del Distrito Federal, las

atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, corresponderán al gobierno de esa entidad reservando a la autoridad federal los servicios de educación normal y de otros tipos para la formación de maestros de educación básica; por consiguiente, de una interpretación integral del artículo 16 de la Ley General de Educación, en relación con el numeral 13, fracción I, del mismo ordenamiento general, se desprende que sólo corresponde a las autoridades educativas del Distrito Federal la prestación del servicio de educación inicial, básica, indígena y especial, mas no de educación normal y demás para la formación de maestros, pues ello compete tratándose de esa entidad, a la autoridad educativa federal, por lo que es inconcuso que los artículos 11, 13, fracciones III y XIII, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 107, 112 y 119, fracción XII, de la Ley de Educación del Distrito Federal, que regulan en forma general la educación normal que imparta el gobierno de dicha entidad, conculcan la distribución de la función social educativa contenida en la Ley General de Educación.[20]

EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 135 Y 137 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL INVADEN LA FACULTAD DE REGULAR EL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITOS, REVALIDACIONES Y EQUIVALENCIAS DE ESTUDIOS, QUE CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD EDUCATIVA FEDERAL.—De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, se desprende que el Congreso de la Unión confirió a la autoridad educativa federal, de manera exclusiva, la facultad de regular el sistema nacional de créditos,

[20] Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. *Ibid.*, Pleno, Tomo XV, enero de 2002, tesis P./J. 148/2001, p. 1039; IUS: 187993.

revalidación y equivalencias, y a las autoridades educativas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, sólo la relativa a revalidar y otorgar equivalencias de estudios, de acuerdo con los lineamientos generales que la autoridad federal expida. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que los artículos 135 y 137 de la Ley de Educación del Distrito Federal, al regular la revalidación, señalando los niveles en que se otorgará y los requisitos para autorizarla, transgreden la distribución de la función social educativa establecida en la citada ley general, pues invaden las atribuciones que le han sido conferidas, en forma exclusiva, a la autoridad federal educativa.[21]

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.— Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J).

[21] *Ibid.*, tesis P./J. 150/2001, p. 1040; IUS: 187992.

> Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.[22]

Como puede apreciarse en la última tesis citada, la Corte equipara el régimen de facultades concurrentes de materias como salubridad, asentamientos humanos y medio ambiente, con el de seguridad pública y protección civil. Sin embargo, como se verá a continuación, puede sostenerse que el régimen de la materia "seguridad pública" es distinto, y está construido alrededor del concepto de bases de coordinación.

b) *Seguridad pública*

El sexto párrafo del artículo 21, determinaba en la época en que se planteó la controversia constitucional objeto del presente comentario, que: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecía un sistema nacional de seguridad pública". Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional establecía la facultad del Congreso de la Unión para "...expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública".[23]

---

[22] *Ibid.*, tesis P./J. 142/2001, p. 1042; IUS: 187982.

[23] Recordemos que ambas disposiciones fueron objeto de la reforma constitucional en materia de seguridad pública, publicada el 18 de junio de 2008, es decir, con posterioridad a la resolución de la controversia constitucional que aquí se comenta.

En mi opinión, la Constitución hace uso del término "coordinación" para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental. Es decir, la Constitución da a la Federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendientes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia de seguridad pública.

En otras palabras, podemos afirmar que con el fin de alcanzar de manera coherente y armónica ciertos fines de cobertura nacional en materia de seguridad pública, la Constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, que se erige en un freno a la descentralización, que a su vez genera la posibilidad de integración de las partes en un todo.[24] Se trata de establecer bases que definan una forma de trabajo, un método o modo de ejercer facultades propias, en el cual la coordinación ha de entenderse como un título competencial formal o procedimental (no sustantivo) del Congreso de la Unión, que además es obligatorio y no potestativo.

Cabe destacar, en relación con lo anterior, que el objeto de la ley federal en la materia a la que se refiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, no es regular algún aspecto sustantivo de la seguridad pública, sino establecer las "bases de coordinación" entre los tres niveles de gobierno. A su vez, esto significa que toda norma de esta ley federal que pretenda regular aspectos sustantivos en materia de seguridad pública estatal o municipal, puede ser calificada como inconstitucional. Ello es así porque su

[24] TAJADURA TEJEDA, Javier, "El principio de cooperación en el Estado autonómico", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, septiembre-diciembre de 1996, p. 189.

alcance es meramente formal o procedimental, lo cual ha de lograrse a través del establecimiento de las citadas "bases de coordinación" que rijan las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, en el marco de esta forma de entender la coordinación, cada nivel de gobierno, del sistema federal mexicano, ejerce las atribuciones que en materia de seguridad pública le corresponden, según lo establece el régimen constitucional. Importa saber en consecuencia, cómo es que se distribuyen las competencias entre niveles de gobierno bajo el esquema constitucional en vigor, en materia de seguridad pública, desde un punto de vista sustantivo. Esto es relevante porque, como he afirmado, la parte sustantiva queda fuera del régimen de coordinación, mismo que se refiere únicamente a aspectos procedimentales.

El aspecto sustantivo del régimen constitucional de la seguridad pública en nuestro país estaba regulado en el momento de conocerse de la controversia constitucional comentada, por el párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución General, que a la letra disponía: "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…". Ahora bien, a pesar de esta redacción, no existía en aquel entonces (como no existe hoy día) en la Constitución Federal, disposición alguna que indicase con precisión cuáles tramos de la función de seguridad pública corresponde a cada instancia de gobierno. En realidad, la identificación de las competencias de cada nivel de gobierno en esta materia requiere un examen sistemático de diversos artículos de la Constitución.

Para realizar dicho examen, resultaría útil comenzar por determinar qué autoridades se encargan de la seguridad pública en México para, a partir de ahí, proceder a identificar cuál es el régimen de distribución de competencias al que están sujetas. Sin embargo, no es éste el lugar apropiado para analizar tal punto, simplemente nos limitaremos a comentar, por un lado, que al referirse el citado artículo 21, párrafo sexto, de la Constitución General, a las "respectivas competencias" que en materia de seguridad pública la propia Constitución señalaba (lo señala también hoy en el párrafo noveno del mismo artículo) para el ejercicio de la función de seguridad pública por parte de Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, reconoce que es la Constitución (y no una ley del Congreso) la fuente que ha de determinar dichas competencias. Como se observa, además, no se emplea en párrafo alguno del artículo 21 ni del 73 (ambos de la Constitución General), el concepto de "facultades concurrentes".

Por otro lado, resulta pertinente observar que, en consonancia con el esquema constitucional descrito, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, identificaba como su objeto el establecimiento de "...las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública". Asimismo, desde sus primeros artículos, la ley se preocupaba por dejar a salvo de manera expresa las atribuciones constitucionales (sustantivas) que en materia de seguridad pública tienen tanto la Federación, como las entidades federativas y los Municipios. De esta manera, el artículo 5o. indicaba en su primer párrafo que "...la coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las

atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional".

Además, la ley cuidaba no incidir de manera vinculante sobre la parte sustantiva de la materia de seguridad pública de Estados, Distrito Federal y Municipios, al aclarar en su artículo 4o. que cuando las disposiciones de la ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional. En otras palabras, lo que la ley decía era que si en algún momento la aplicación de dicha ley implicase incidir sobre las atribuciones constitucionales que cada nivel tiene en materia de seguridad pública, esto se haría únicamente con el consentimiento de las partes, que así decidirían sujetar el "ejercicio" de sus facultades en la materia (no la "titularidad"), a un parámetro general común. Es decir, en el supuesto aludido, la afectación a las competencias materiales de las entidades federativas o de los Municipios provendrían no de la ley, sino de los convenios que las partes suscribiesen.[25]

Al no otorgar la Constitución General a la Federación un poder de dirección sustantivo sobre la materia de seguridad pública (como en el caso de la educación o de la salubridad general), la integración en las políticas, lineamientos y acciones provenientes de las instancias de coordinación previstas en la ley,[26] dependería así del consentimiento de las

[25] Los objetivos de la coordinación y las materias que comprende la coordinación en el ámbito de la seguridad pública, están señaladas en los artículos 9o. y 10 de la ley.

[26] Las instancias de coordinación previstas por la ley son el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Consejos Locales y Regionales de Coordinación, y los Consejos de Coordinación

partes (en particular, de los Estados, D.F. y Municipios). Esto queda claro cuando se aludía a los convenios, como en el caso del artículo 5o. de la ley arriba reseñado; o como en el caso de la primera parte del artículo 11 de la misma ley, el cual indicaba que: "Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos…".

Sin embargo, hay que señalar que la segunda parte del artículo 11 igualmente disponía que las mencionadas políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán al cabo no nada más mediante convenios, sino también: "…con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación".

En nuestra opinión, el tipo de coordinación que la Norma Fundamental establece en materia de seguridad pública, implica la obligación de integrarse a un sistema nacional, y de participar en una serie de métodos o procedimientos de trabajo definidos por el Congreso de la Unión, pero no con-

---

Delegacionales o Municipales. El primero, está integrado por el secretario de Seguridad Pública (quien lo preside), los gobernadores de los Estados; los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, procurador general de la República, jefe de Gobierno del D.F., y un secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (nombrado por el Consejo, a propuesta de su presidente). Asimismo, el artículo 18 de la ley ordena que en el D.F. y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. También ordena este artículo que en las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades. Por otra parte, el artículo 19 dispone que cuando para el cumplimiento de la función de seguridad sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente, y que cuando se requiera la participación de dos o más Municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

lleva capacidad alguna de dirección material que incida en el ámbito material de competencias de los otros dos niveles de gobierno, como es el caso de las llamadas "facultades concurrentes".

Resulta útil aludir a los argumentos vertidos en el informe rendido por el secretario de Gobernación, con motivo de la acción de inconstitucionalidad que un grupo de legisladores federales interpuso en contra de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.[27] En dicho informe, se reitera en varias ocasiones el hecho de que la Constitución ha atribuido la función de seguridad pública a toda la organización estatal mexicana, y que en la realización de dicha función deben participar todas las autoridades constitucionales. Además, sostiene que la ley en comento no modifica las competencias constitucionales:

> Como puede verse, las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación. Ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: gobernadores, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y diversos secretarios de Estado. Igualmente, las competencias correspondientes a las instancias cuyos titulares participan en el Consejo, son independientes y tam-

[27] Acción de inconstitucionalidad 1/96. El 19 de enero de 1996, integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por considerar que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien el problema planteado a la Corte no se refería directamente al esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Suprema Corte desarrolló en su decisión una serie de argumentos sobre dicho esquema en relación con la seguridad pública, mismos que se reseñan más adelante. A final de cuentas, el Pleno de la Suprema Corte determinó que las disposiciones impugnadas no eran contrarias a la Constitución.

> poco modifican a aquellas atribuidas a dicho Consejo, que únicamente tiene funciones de coordinación.[28]

Asimismo, el secretario de Gobernación argumentó que el hecho de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública fuera una instancia superior de coordinación y no una autoridad ejecutora de acciones, dejaba a salvo la esfera de competencias de Estados y Municipios:

> De acuerdo a los ordenamientos constitucionales antes transcritos, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos de actuación: a) uno de coordinación de políticas y lineamientos, y b) otro de ejecución de acciones. Participan en la coordinación las órdenes (sic) constitucionales con competencia prevista en la propia Constitución: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia. En tanto en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por conducto de sus respectivas autoridades Ministerio Público, Policía Judicial, instituciones de Policía Preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores. Este marco constitucional armoniza tanto el propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios coordinen sus esfuerzos en materia de seguridad pública, como el relativo al respeto de competencias, toda vez que las acciones se ejecutan dentro de la esfera de competencia de las instituciones federales, estatales y municipales correspondientes.[29]

---

[28] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Seguridad Pública, Acción de inconstitucionalidad 1/96", en *Serie Debates, Pleno*, No. 8, 1996, México, p. 20.

[29] *Ibid.*, p. 21. En otra parte del informe se razonó en el sentido de que la naturaleza de las funciones del Consejo Nacional son de: "...coordinación, determinación de propuestas,

Por su parte, en el proyecto de resolución que eventualmente fue aprobado por unanimidad por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se recogió el argumento de que: "...el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique las competencias constitucionales."

Y se reconoció que:

> ...no existen facultades ejecutivas del Consejo, limitándose a funciones de coordinación, determinación de lineamientos y medidas, emisión de bases, formulación de propuestas y programas, y análisis de proyectos, lo que demuestra que sus funciones son consultivas y normativas internas para los órganos que intervienen en el citado Consejo, y no ejecutivas hacia los gobernados.[30]

En suma, el artículo 21 constitucional establecía (como establece hoy) un deber, al señalar que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios "...se coordinarán en los términos que señale la ley, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública". Entendido como deber, el precepto no deja opción a no coordinarse. Los distintos niveles de gobierno deben, pues, hacerlo. Hay un deber de armonizar, de articular el ejercicio de las funciones propias en materia de seguridad pública. Ahora bien, ¿para qué deben coordinarse? Si nos fijamos bien, el texto constitucional establece que la acción de coordinar recae sobre un objeto que la propia disposición denomina "Sistema Nacional de

---

elaboración de programas, análisis de proyectos y estatutos, expedición de reglas, etcétera, es decir, de carácter programático y de planeación, sin que de ellas se desprenda una acción operativa en la ejecución de dichos programas y lineamientos, pues ésta se entiende conferida a las diversas autoridades que orgánica y funcionalmente tienen el imperativo legal de realizarlas...". *Ibid*., pp. 20-21.

[30] *Ibid*., pp. 74-77.

Seguridad Pública". Es decir, no recae sobre las tareas sustantivas de la seguridad pública (prevención, persecución de delitos, imposición de penas, administración de centros de reclusión). Recae sobre un "Sistema" que establece ciertas reglas y procedimientos de colaboración entre los niveles de gobierno de nuestro sistema federal cuyo fin es lograr una política integral y armónica del Estado mexicano en materia de seguridad pública.

5. CONCLUSIÓN

Por las razones arriba apuntadas, considero que la argumentación que forma parte nuclear de la decisión aquí comentada, no puede sostenerse. Es decir, como se explicó, la base del razonamiento aprobado por la mayoría de la Corte consiste en identificar la materia de "seguridad pública" como sujeta al régimen identificado con la denominación de "facultades concurrentes", para a partir de ahí construir el resto de la argumentación. Sin embargo, como se procuró demostrar en el comentario, la "seguridad pública" no está sujeta a un régimen de "facultades concurrentes" sino a otro, que bien podría llamarse de "bases de coordinación". Esto significa que la pretensión de incluir a la materia de "seguridad privada" en la supuesta "facultad concurrente" de "seguridad pública" no se sostiene conceptualmente, lo cual afecta la estructura y sentido enteros de la decisión.

Esta forma de ver el problema, de alguna manera se refleja en el voto particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, para quien la Ley Federal de Seguridad Privada excede en su contenido las facultades que el

Constituyente ha otorgado en la materia al Congreso General, en detrimento de las que tienen, por determinación de la Constitución, los órdenes locales y, en el caso concreto, el Distrito Federal.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

INTRODUCCIÓN 11

I. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL 13
1. EL FEDERALISMO 13
2. EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL 15

II. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL 29
1. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 29
2. LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 32
3. LEY QUE REGULA EL USO DE TECNOLOGÍA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL 35
4. LEY DE SEGURIDAD PRIVADA DEL DISTRITO FEDERAL 37
5. REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS 43

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006 47
1. ARGUMENTOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL POR LOS QUE DEMANDÓ LA INVALIDEZ DE LA LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA ... 48
2. INFORME RENDIDO POR LAS AUTORIDADES DEMANDADAS 51
a) Sobre los presupuestos procesales 52
b) Sobre los conceptos de invalidez 52
3. INFORME RENDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 54
4. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 55
a) La distribución de competencias en el sistema federal mexicano 58
b) La distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal 62
i. La seguridad como materia concurrente 65
ii. La seguridad a que se refiere el artículo 21 constitucional incluye a la seguridad privada 68
c) Resolución del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia sobre los conceptos de invalidez aducidos por la Asamblea Legislativa 74
i. El Congreso de la Unión es competente para emitir la Ley Federal de Seguridad Privada 74
ii. El Congreso de la Unión tiene facultades constitucionales para legislar en materia de prestación de servicios de seguridad privada, derivadas de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal 76
d) La competencia para legislar en materia de seguridad privada no fue modificada por una ley del Congreso de la Unión 78
e) La prestación de servicios de seguridad privada es una materia concurrente entre el Distrito Federal y la Federación, de conformidad con el artículo 21 constitucional 79

f) No existe falta de razonabilidad en el criterio de distribución de competencias entre la Federación y el Distrito Federal previsto en la Ley Federal de Seguridad Privada 80
g) La reforma constitucional de 1996 no derogó lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública 81
h) Es posible la coordinación entre la Ley Federal de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal 82
i) El veto presidencial previsto en el artículo 72 constitucional es una atribución facultativa 83
5. SENTIDO Y VOTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 85

IV. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006, PROMOVIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL CUAL SE ADHIEREN LAS MINISTRAS MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS 87
I. ANTECEDENTES 89
II. RAZONES DE LA MAYORÍA 90
III. CONSIDERACIONES DEL VOTO DE MINORÍA 92

V. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS 103
I. DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES LEGISLATIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN (CONGRESO GENERAL), EL DISTRITO FEDERAL Y LOS ESTADOS 104
II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD Y SU TIPOLOGÍA CONSTITUCIONAL 105
III. CONSIDERACIONES FINALES 123

VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ 129

VII. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 139

VIII. CONCLUSIONES 145

IX. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2006 149
1. EL PROBLEMA 149
2. LOS RAZONAMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE ... 150
3. EL CONCEPTO DE "COMPETENCIAS CONCURRENTES" 152
4. COMPARACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE "CONCURRENCIA" EN MATERIA EDUCATIVA Y EL RÉGIMEN DE "BASES DE COORDINACIÓN" EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 157
a) Educación 157
b) Seguridad pública 168
5. CONCLUSIÓN 177

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2009 en los talleres de Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Panteón núm. 209, Bodega 3, Col. Los Reyes Coyoacán, Delegación Coyoacán, C.P. 04330, México, D.F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.