

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: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ARTÍCULO 111 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-

título 117 que²⁹ "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" publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1042, tesis P/J. 142/2001; US: 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 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, 3a., fracción VIII, y 4a., 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 acudir 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 presten 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 legislara 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 las 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-

rente 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.