

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, Gudino Peñayo, Azuela Gutiérrez, 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:

[...]

1).- 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 21⁴ y 73, fracción XXIII⁵, 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 Unión⁹ 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.

⁷ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...].

⁸ Un ejemplo sería el artículo 116 constitucional.

⁹ El artículo 117 de la Constitución contiene prohibiciones absolutas para los Estados.

¹⁰ Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: [...].

¹¹ En el artículo 118 se mencionan facultades que sólo pueden ejercer los Estados si tienen autorización del Congreso de la Unión.

¹² Artículo 118.- Tampoco pueden [los Estados], sin consentimiento del Congreso de la Unión: [...].

¹³ 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 preconstituídas, 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 Federal¹⁴ 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.