

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 relacionados 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 *Ibidem*.

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.

Para 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 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, "conurrencia" 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 I), 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 Nova 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 establecer 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 *salud 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 necesario 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 entes federativos, 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 realizarlos...". *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.