

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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